

## Tilburg University

### Verdeel en beheers

van Os, P.

*Publication date:*  
2014

*Document Version*  
Publisher's PDF, also known as Version of record

[Link to publication in Tilburg University Research Portal](#)

*Citation for published version (APA):*  
van Os, P. (2014). *Verdeel en beheers: Grondslagen voor een allocatiemodel ten behoeve van woningcorporaties*. [, Tilburg University]. Stam.

#### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal

#### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

Verdeel en beheers



# **Verdeel en beheers**

## **Grondslagen voor een allocatiemethodiek ten behoeve van woningcorporaties**

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor  
aan Tilburg University,  
op gezag van de rector magnificus,  
Prof. Dr. Ph. Eijlander,  
in het openbaar te verdedigen ten overstaan van een  
door het college voor promoties aangewezen commissie  
in de aula van de Universiteit  
op woensdag 12 februari 2014, om 10.15 uur  
door  
Petrus Jozeph van Os  
geboren op 6 mei 1956 te Rotterdam, Nederland.

Promotores:

Prof. Dr. Ir. G.R.W. de Kam

Prof. Dr. C.J. van Montfort

Prof. Dr. P.H.M. Ruys

Overige leden van de promotiecommissie:

Prof. Dr. J.B.S. Conijn

Prof. Dr. Ir. V. Gruis

Prof. Dr. Mr. G.D. Minderman

Prof. Dr. Ir. J. van der Schaar

Omslagontwerp: Sarah van Os, Rijswijk

Opmaak en productiebegeleiding: Studio Ineke Stam, Delft

Druk: Sieca Repro, Delft

NUR: 780

ISBN: 978-90-75900-06-4

© Copyright 2014 by Peter van Os. No part of this book will be reproduced in any form by print, photoprint, microfilm or any other means, without written permission from the author.

RIGO Research en Advies, [www.rigo.nl](http://www.rigo.nl)

*Voor Rijnie*

"It is our choices, Harry, that show what we truly are, far more than our abilities!"  
(Dumbledore)

"Men kan de mensen verdelen in twee grote groepen: zij die zich door hun gevoel laten bedriegen, en zij die zich door hun verstand laten misleiden." (Jean de Boisson / C. Buddingh)

"If you torture the data long enough, it will confess" (Ronald Coase)



## Woord vooraf

Het bestaan en het maatschappelijk nut van woningcorporaties is decennia lang nauwelijks ter discussie gesteld. Tot op de dag van vandaag is er een grote vraag naar goedkope, kwalitatief goede huurwoningen en staat het woonlastenvraagstuk, mede als gevolg van de economische recessie, hoog op de diverse agenda's. Ook leefbaarheidsvraagstukken en de herstructurering van stads- en dorpsbuurten zijn onverminderd actueel. En dan laat ik thema's als duurzaamheid en toegankelijkheid hier nog maar even rusten. De corporatiesector zou zich zo bezien geen zorgen hoeven maken over zijn legitimiteit, maar toch, twijfels zijn er wel degelijk. Het zijn de incidenten in de afgelopen jaren die twijfels oproepen over het nut en de positie van de corporatiesector – waarbij de derivatenkwestie van Vestia wel de meeste impact had –, maar ook de onmacht van de sector om de ongelijke verdeling van middelen in de sector bij te sturen en de klachten over onvoldoende transparantie en beïnvloedbaarheid van woningcorporaties. Ook wordt steeds nadrukkelijker gewezen op de inefficiënte bedrijfsvoering in de corporatiesector.

Transparantie en beleidsbeïnvloeding vormen wat mij betreft de sleutelwoorden in dit existentiële vraagstuk over nut en positie. In 2008 kon ik niet bevroeden dat het onderwerp van mijn proefschrift, de zoektocht naar een methode voor een meer optimale allocatie van middelen, zo nauw zou aansluiten bij de huidige actualiteit in de corporatiesector. Hopelijk vindt het proefschrift daardoor zijn weg in het debat over de sector en kan het niet alleen bijdragen aan de genoemde methode, maar ook aan 'good governance' in, het toezicht op en de legitimering van de sector.

Toen ik bijna zes jaar geleden George de Kam en Johan Conijn benaderde met een voorstel voor een promotieonderzoek, dienden deze thema's zich al aan, maar de urgentie werd in het werkveld nog niet zo erg gevoeld; de monetaire crisis kwam een half jaar later om de hoek kijken. Niettemin waren beiden enthousiast over het onderwerp van studie dat ik opperde: het optimaliseren van de allocatie van middelen bij woningcorporaties. George was al enkele jaren als hoogleraar Maatschappelijk ondernemen met grond en locaties aan de Radboud Universiteit betrokken bij het speerpunt 'Het maatschappelijke harder' van de Stichting Experimenten Volkshuisvesting en Johan was, kort daarvoor aangesteld als hoogleraar Woningmarkt bij de Universiteit van Amsterdam, als econoom al jaren betrokken bij vraagstukken rond de werking van de woningmarkt vanuit een economisch perspectief. Hun belangstelling wekte daarom geen verbazing en hun enthousiasme werkte aanstekelijk bij mij en de diesel die bijna zes jaar lang voort zou tuffen, kwam op gang.

Na een jaar, in 2009, werd Johan benoemd als directeur bij Ortec Finance. In onderling overleg, maar met spijt, in ieder geval van mijn kant, legde Johan zijn functie als promotor neer, vanwege het mogelijk commerciële belang van Ortec bij het onderwerp van studie. Gelukkig heb ik in mijn dagelijkse werk nog zeer vaak de kans gekregen om met



Johan in debat te gaan. George ging graag akkoord met mijn wens om in de economische hoek een vervanger voor Johan te zoeken. Die vond ik, naar aanleiding van een aantal artikelen, in de persoon van Pieter Ruys, als hoogleraar Wiskundige economie verbonden aan de Universiteit van Tilburg. Pieter was zo vrij om Cor van Montfort als derde promotor voor te stellen. Cor is als hoogleraar 'Goed bestuur bij publiek-private arrangementen' eveneens aan de Universiteit van Tilburg verbonden. Daarnaast is Cor werkzaam bij de Algemene Rekenkamer. Pieter en Cor zijn ook betrokken bij het Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming, een competence centre van Tias Nimbas. Al met al een driemanschap dat mij in het vervolg van mijn onderzoek van grote steun zou zijn. Daarvoor ben ik George, Pieter en Cor zeer erkentelijk.

Steun kwam er ook van enkele woningcorporaties – Haag Wonen, Intermaris Hoeksteen, Lefier, Mitros, Wonen Limburg, Wooncompagnie en Woonwaard – in de vorm van financiële middelen, maar ook in de vorm van inhoudelijke suggesties voor de richting en inhoud van het onderzoek. Mijn dankbaarheid betreft vooral Serge Langeslag en Ed de Faber van Wonen Limburg; zij hebben tot aan de finish hun onmisbare bijdragen geleverd. En verder: zonder de steun van RIGO Research en Advies – een werkgever die je iedereen toewenst, maar vooral ook een stimulerende en meelevende kring van collega's – zou het promotieonderzoek op niets zijn uitgelopen. Daarnaast heb ik bij de totstandkoming van deze boekuitgave dankbaar gebruik kunnen maken van de redactie- en vormgevingskwaliteiten en het organisatietalent van Ineke Stam.

In de afgelopen zes jaren was niet alleen de corporatiesector sterk in beweging. Ook op persoonlijk vlak hebben zich ingrijpende veranderingen voorgedaan. Halverwege het onderzoek heb ik afscheid moeten nemen van mijn levenspartner en maatje Rijnne de Jong. Tijdens haar ziekte heeft ze mij meermalen op het hart gedrukt dit project door te zetten. Het onderzoek betekende immers voor mij in die periode een 'lifeline' met een wereld die door zou blijven draaien en een mogelijkheid om even aan de waan van de dag te ontsnappen. Dit boek draag ik aan haar op. Op zo'n allesbepalende gebeurtenis volgen veel meer veranderingen. In die periode heb ik heel veel steun gehad van mijn kinderen. Dat zij met trots mijn promotie rondbazuinen is de mooiste beloning die je je kan wensen. Ook mijn moeder kan dit boek helaas niet meer lezen; begin dit jaar ontsnapte ze ons, op hoge leeftijd en in het volste vertrouwen dat ik ook dit project naar behoren zou afronden.

Denk nu niet dat ik met het afronden van dit promotieonderzoek in een zwart gat terecht kom. De actualiteit en het belang van het onderwerp bieden garanties voor vele vormen van vervolg, zowel op zakelijk als op wetenschappelijk terrein. U zult ongetwijfeld meer van mij vernemen.

Peter van Os

Delft, januari 2014

# Inhoudsopgave

<b>1.</b>	<b>Inleiding .....</b>	<b>1</b>
1.1	Aanleiding tot het onderzoek .....	1
1.1.1	Inspiratie voor de dissertatie .....	1
1.1.2	Sturen op maatschappelijke effecten in de woningcorporatiesector .....	3
1.2	Eerste contouren van de allocatiemethodiek en een korte leeswijzer .....	10
1.3	Doelstelling en relevantie van het onderzoek .....	14
1.3.1	Doelstelling.....	14
1.3.2	Maatschappelijke relevantie .....	15
1.3.3	Wetenschappelijke relevantie.....	17
1.4	Probleemstelling en onderzoeksvragen .....	19
1.5	Centrale concepten .....	23
1.6	Onderzoeksopzet en beperkingen van het onderzoek .....	25
<b>2</b>	<b>Recente ontwikkelingen in de corporatiesector .....</b>	<b>29</b>
2.1	Inleiding .....	29
2.2	De prestatievelden en prestatiesturing .....	30
2.2.1	Prestatievelden .....	30
2.2.2	Prestatiesturing .....	44
2.3	Het vermogen van de woningcorporatie en financiële sturing .....	49
2.4	Conclusies .....	53
<b>3</b>	<b>De maatschappelijke onderneming .....</b>	<b>59</b>
3.1	Inleiding .....	59
3.2	Positionering van de maatschappelijke onderneming .....	60
3.2.1	De maatschappelijke onderneming gedefinieerd .....	60
3.2.2	Tussen staat en markt .....	66
3.2.3	Tussen staat, markt en gemeenschappen .....	68
3.2.4	De professionele verbanden .....	70
3.2.5	Tussentijdse conclusies .....	71
3.3	Kenmerken van de maatschappelijke onderneming.....	72
3.3.1	Overheidsgerelateerde kenmerken .....	72
3.3.2	Markt gerelateerde kenmerken .....	76
3.3.3	Gemeenschap gerelateerde kenmerken .....	79
3.3.4	Professie gerelateerde kenmerken .....	82
3.3.5	De meervoudige doelstelling en de bedrijfscultuur .....	83
3.3.6	Zeggenschap over de maatschappelijke onderneming .....	84
3.3.7	Reflectie op positie en kenmerken van de maatschappelijke onder- neming .....	88
3.4	De woningcorporatie als maatschappelijke onderneming .....	91

3.4.1	De woningcorporatie en haar positie als maatschappelijke onderneming .....	91
3.4.2	De kenmerken van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming .....	96
3.4.3	Conclusies .....	103
<b>4</b>	<b>De allocatiefunctie als onderdeel van het besluitvormingsproces bij woningcorporaties .....</b>	<b>109</b>
4.1	Inleiding .....	109
4.2	Visies op het besluitvormingsproces .....	110
4.3	De besluitvorming bij woningcorporaties .....	115
4.4	Het belang van rationaliteit in besluitvormingsprocessen bij woningcorporaties .....	118
4.5	Optimale allocatie en de verschillende sectoren en beleidsniveaus .....	120
4.6	Conclusies .....	125
<b>5</b>	<b>De allocatiefunctie bij maatschappelijke ondernemingen .....</b>	<b>127</b>
5.1	Inleiding .....	127
5.2	Het logische model .....	128
5.3	Het logische model en de woningcorporatie .....	133
5.4	Het transactiemodel .....	134
5.5	Het transactiemodel en de woningcorporatie .....	138
5.6	Een programma van eisen voor de allocatiemethodiek bij woningcorporaties .....	140
5.6.1	De allocatie in het licht van de kenmerken van de maatschappelijke ondernemingen .....	140
5.6.2	Beslissingsbevoegdheden verdeeld .....	142
5.6.3	Het logische model en de allocatiefunctie .....	143
5.6.4	Transacties als bouwstenen voor het allocatiemodel .....	145
5.6.5	Verschuivingen in positie en het effect op de allocatiefunctie .....	147
5.7	Samengevat: eisen te stellen aan de allocatiemethodiek gezien vanuit de kennis over het maatschappelijk ondernemerschap .....	148
<b>6</b>	<b>Vastgoedsturing en de allocatiefunctie.....</b>	<b>151</b>
6.1	Inleiding .....	151
6.2	Het proces van vastgoedsturing .....	151
6.2.1	Procesmodellen voor vastgoedsturing.....	151
6.2.2	Kritiek op de modelmatige benadering.....	153
6.3	Beschrijving van het gelaagde en cyclische proces van vastgoedsturing.....	155
6.3.1	De allocatiefunctie als onderdeel van het proces van vastgoedsturing.....	155
6.3.2	Het proces van vastgoedsturing nader toegelicht .....	156
6.3.3	De samenhang tussen vastgoedsturing en dienstverlening.....	161

6.3.4	Tekortkomingen van het procesmodel van vastgoedsturing .....	163
6.3.5	De samenhang tussen vastgoedsturing en het logische model .....	164
6.3.6	De samenhang tussen vastgoedsturing en financiële sturing .....	166
6.4	Conclusies .....	170
<b>7</b>	<b>Financiële sturing en de allocatiefunctie .....</b>	<b>171</b>
7.1	Inleiding .....	171
7.2	Het verdienmodel .....	171
7.3	Theoretische achtergronden.....	175
7.4	Waarden .....	177
7.4.1	Waarderingsgrondslagen .....	177
7.4.2	Bedrijfswaarde en exploitatiewaarde .....	179
7.4.3	Marktwaaarde.....	180
7.4.4	Beleidswaarde .....	182
7.4.5	Waarden; samenvattend.....	186
7.5	Beschikbaar budget voor waardeoverdracht.....	187
7.5.1	De balans en het eigen vermogen.....	187
7.5.2	De omvang van het eigen vermogen als criterium .....	188
7.5.3	Risico's nader belicht .....	192
7.5.4	Het vrij beschikbare vermogen .....	193
7.5.5	Staat van herkomst en besteding van middelen; de transparantie- methodiek .....	196
7.5.6	Activity based costing.....	199
7.5.7	De operationele kasstroom als criterium .....	199
7.6	Kosten en bedrijfseconomische offers.....	203
7.7	Rendementseisen en rendementsoptimalisatie .....	205
7.7.1	Rendementseisen.....	205
7.7.2	Intern rendement.....	207
7.8	Een optimaal programma van bestedingen .....	210
7.9	Conclusies .....	212
<b>8</b>	<b>Maatschappelijke sturing en de allocatiefunctie .....</b>	<b>217</b>
8.1	Inleiding .....	217
8.2	Taakgebieden en prestatievelden.....	219
8.2.1	Inzicht in prestaties van woningcorporaties .....	219
8.2.2	Een typologie van prestaties van woningcorporaties .....	229
8.3	Een typologie van activiteiten van de woningcorporatie.....	233
8.4	Typologie van effecten.....	235
8.5	Verandertheorieën voor woningcorporaties .....	236
8.5.1	Maatschappelijke effecten van woningcorporatieactiviteiten naar prestatievelden .....	236

8.5.2	Maatschappelijke effecten van woningcorporatieactiviteiten naar stakeholders .....	285
8.6	Meting en waardering van maatschappelijke effecten .....	288
8.6.1	De kenbaarheid van maatschappelijke effecten en de consequenties voor de afwegingsfunctie en de besluitvorming .....	288
8.6.2	Algemene eisen te stellen aan meten, waarderen en normeren .....	293
8.6.3	De kwaliteit van de woningvoorraad .....	295
8.6.4	De betaalbaarheid van het wonen .....	297
8.6.5	De beschikbaarheid van passende woonruimten .....	298
8.6.6	De kwaliteit van de fysieke en sociale woonomgeving .....	301
8.6.7	Het welzijn van bewoners .....	303
8.6.8	Overige effecten .....	306
8.7	Conclusies .....	307
<b>9</b>	<b>Een conceptueel ontwerp van het allocatiemodel en de procesmatige inbedding .....</b>	<b>309</b>
9.1	Inleiding .....	309
9.2	Enkele actuele allocatiemethodiekn bij woningcorporaties .....	309
9.2.1	De huidige praktijk van woningcorporaties .....	310
9.2.2	Nieuwe ontwikkelingen in de corporatiesector .....	313
9.2.3	Conclusie met betrekking tot de bestaande allocatiemethoden .....	318
9.3	Ontwerprichtlijnen .....	319
9.3.1	Allocatieproces .....	322
9.3.2	Vormgeving van het model .....	324
9.3.3	Technieken .....	326
9.4	Vormgeving van het allocatieproces .....	332
9.5	De allocatiemethodiek in het integrale sturingsproces .....	335
9.5.1	De lijst van activiteiten .....	336
9.5.2	Restricties van inhoudelijke aard .....	337
9.5.3	Het bedrijfseconomisch offer .....	337
9.5.4	De financiële restricties .....	338
9.5.5	De externe maatschappelijke kosten en baten .....	339
9.5.6	Het welvaartseffect en het maatschappelijk rendement .....	340
9.5.7	De optimalisatie .....	340
9.5.8	Enkele beperkingen van het prototype .....	341
9.6	Het resulterende allocatiemodel .....	342
<b>10</b>	<b>Conclusies en aanbevelingen .....</b>	<b>345</b>
10.1	Conclusies .....	345
10.2	Aanbevelingen voor vervolgonderzoek .....	355
10.3	Reflectie .....	357

<b>Literatuur</b>	.....	<b>359</b>
<b>Summary</b>	.....	<b>385</b>
<b>Bijlage 1.</b>	<b>Enkele sleutelbegrippen</b> .....	<b>393</b>
<b>Bijlage 2.</b>	<b>Resultaten verkennend onderzoek onder 332 woningcorporaties</b> .....	<b>397</b>
	Verantwoording .....	397
	Enquêteresultaten .....	399
	Conclusies .....	418
<b>Bijlage 3.</b>	<b>Chronologisch overzicht van de ontwikkelingen in de corporatie- sector</b> .....	<b>421</b>
	De periode tot Heerma .....	421
	De periode Heerma (1986 – 1994) .....	423
	De periode na Heerma .....	426
<b>Bijlage 4.</b>	<b>Een korte toelichting op de maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) en social return on investment (SROI)</b> .....	<b>449</b>
<b>Bijlage 5.</b>	<b>Rendementen en mutaties op de balans</b> .....	<b>451</b>
<b>Bijlage 6.</b>	<b>Beoordelingsmethodiek Centraal Fonds Volkshuisvesting</b> .....	<b>455</b>
<b>Bijlage 7.</b>	<b>Optimalisatie maatschappelijk investeringsprogramma woningcorporatie; een voorbeeld</b> .....	<b>457</b>
<b>Bijlage 8.</b>	<b>Een toets in de praktijk</b> .....	<b>461</b>
	Algemene uitgangspunten voor de allocatie .....	461
	De uitkomsten van het rekenmodel.....	463
	Bevindingen met betrekking tot de rol van het model in het proces van beleids- en besluitvorming.....	472
	Bevindingen per type activiteit .....	472
	Conclusies .....	504
	Restricties t.b.v. de allocatie .....	506
	Algemene kengetallen m.b.t. de allocatie bij de testcorporatie .....	507



# 1 Inleiding

## 1.1 Aanleiding tot het onderzoek

### 1.1.1 Inspiratie voor de dissertatie

Woningcorporaties figureren al geruime tijd in de media en op de politieke agenda's. In het politieke en maatschappelijke debat staan vooral de vele incidenten in de sector centraal; nog eens aangejaagd door de incidenten die zich ook in andere maatschappelijke sectoren als onderwijs en zorg voordoen<sup>1</sup>. Waarom gaat het zo vaak mis? Er is – in de corporatiesector – sprake van onvoldoende tegenweer in de organisaties, onvoldoende risicobewustzijn en vaak falend toezicht, aldus de Commissie Hoekstra (Commissie kaderstelling en toezicht woningcorporaties; 2012: 32). Bovendien ontbrak goeddeels een inhoudelijk normenkader voor maatschappelijke of volkshuisvestelijke prestaties van woningcorporaties, waardoor het sturen op maatschappelijke prestaties nooit goed uit de verf is gekomen (Commissie Hoekstra, 2012: 52). Daarnaast was er gedurende lange tijd na de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties, afgerond met de zogenaamde bruteringswet in 1995, sprake van een overmaat aan vermogen in de sector, waardoor er ook financieel gezien slechts weinig verweer bestond tegen pervers gedrag<sup>2</sup>. Op dit moment oordelen de betrokken partijen anders over de vermeende rijkdom in de sector, met name als gevolg van de introductie van de vennootschapsbelasting en enkele heffingen (zie hoofdstuk 2). Het geld is – althans bij veel, zo niet de meeste woningcorporaties – weer schaars (o.a. Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2012; Conijn & Achterveld, 2012). Mede naar aanleiding van de genoemde incidenten wil het huidige kabinet van VVD en PvdA blijkens het regeerakkoord het werkgebied van woningcorporaties sterk beperken (VVD-PvdA, 2012: 33). Ondanks deze voorgenomen beperking, blijft het spectrum van activiteiten van woningcorporaties echter breed en is een effectieve verdeling van de schaarser wordende middelen van groot belang.

De inhoudelijke sturing op prestaties is lange tijd een stiefkind gebleven<sup>3</sup>. Op dit punt is er echter langzaam aan sprake van een kentering. Het project 'Het maatschappelijke harder' van de Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting (SEV) heeft onder een aantal woningcorporaties enthousiasme gekweekt (Deuten, 2007; Deuten & Doevendans, 2010). Ook buiten dit project hebben enkele woningcorporaties methoden ontwikkeld om hun maatschappelijke prestatie te meten en te waarderen<sup>4</sup>. Daarnaast is enkele jaren geleden een periodieke

<sup>1</sup> Die incidenten in de corporatiesector – de Commissie Hoekstra telt er 20 sinds 2001 – zijn divers van aard. De Commissie Hoekstra noemt bestuursconflicten, integriteitskwesaties (onrechtmatige bevoordeling) en het nemen van onverantwoorde risico's als kenmerken.

<sup>2</sup> De term 'overmaat', geïntroduceerd door het CFV, werd door de corporatiesector fel bekritiseerd en heeft na enkele jaren een taboestatus verworven. Ook het CFV schrapte de term uit de rapporten.

<sup>3</sup> Zie bijlage 1 voor een nadere omschrijving van het begrip *sturing*.

<sup>4</sup> Het betreft onder andere de methodiek 'sturen op prestaties' van Portaal en Talis (zie hoofdstuk 9 voor een uitgebreide toelichting), de methode 'Otten' van de Alliantie (Otten, 2012); *Maatschappelijke investeringsanalyse bij woningcorporaties. Het dichten van de kloof tussen maatschappelijk en bedrijfseconomisch den-*



maatschappelijke visitatie onder de leden van Aedes verplicht gesteld. De methodiek van deze visitatie voorziet onder meer in het meten en waarderen van maatschappelijke prestaties. De Commissie Hoekstra houdt een pleidooi voor het inrichten van een benchmark waarin de inhoudelijke prestaties een plek dienen te krijgen (Commissie Hoekstra, 2012: 5). Minister Blok neemt – blijkens een brief aan de Tweede Kamer (maart 2013) – een groot deel van de aanbevelingen van de Commissie Hoekstra over<sup>5</sup> en *“deel(t) de opvatting van de Commissie dat het wenselijk is dat corporaties een transparant onderscheid kunnen maken tussen het rendement dat ze behalen op hun vastgoed door bedrijfsmatig effectief en efficiënt te opereren en de maatschappelijke aanwending daarvan”* (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a: 5). De minister vindt de operationalisering hiervan echter een zaak van de sector en verwijst daarbij naar initiatieven als het DrieKamerModel (Conijn, 2012) en de Regie-corporatie (Dreimüller et al, 2013). Deze initiatieven hebben echter betrekking op de structuur en het sturingsprincipe van de woningcorporatie en niet op inhoudelijke methoden of instrumenten die aan de door de minister genoemde rendementsafweging ondersteuning kunnen bieden.

Uit een in 2010 gehouden verkennend onderzoek ten behoeve van deze dissertatie blijkt dat de woningcorporaties bij beleids- en besluitvorming vooral sturen op productiecijfers<sup>6/7</sup>. De volkshuisvestelijke en overige maatschappelijke effecten<sup>8</sup> van de (voorgenomen) productie spelen, zoals we nog nader zullen toelichten, een bescheiden rol in beleids- en besluitvorming en worden derhalve ook nog maar beperkt systematisch voorspeld, gemonitord en geëvalueerd. Uit datzelfde verkennend onderzoek blijkt dat er, uitzonderingen daargelaten (zie noot 4), bij woningcorporaties geen structurele weging plaatsvindt tussen de kosten en baten van de vastgoed-gerelateerde activiteiten enerzijds en de kosten en baten van bijkomende activiteiten anderzijds. Tevens blijkt dat woningcorporaties niet gewend zijn om in het kader van de meerjaren-programmering verschillende alternatieve programma's onderling te vergelijken. Doorgaans is de belangrijkste toets of het voorgenomen programma financieel haalbaar is; de vraag of het programma binnen de restricties van het beschikbare budget het meest optimale is, komt niet vaak aan de orde<sup>9</sup>.

---

ken; Amsterdam School of Real Estate) en de diverse maatschappelijke kosten-baten analyses die in het kader van het kenniscentrum '10 voor MKBA' worden uitgevoerd..

<sup>5</sup> De minister wil de visitatie voor alle woningcorporaties verplicht stellen. De benchmark wordt – hoewel aanbevelenswaardig – geen verplichting; de minister vindt het een zaak van de sector zelf. Aedes en KWH hebben een benchmark ontwikkeld met data uit hun eigen bestanden en met data van het Centraal Fonds Volkshuisvesting. De benchmark wordt medio oktober 2013 gepresenteerd.

<sup>6</sup> Het begrip productie wordt hier in ruime zin opgevat; het betreft niet alleen de materiële, vastgoed-gerelateerde productie, maar ook de dienstverlening.

<sup>7</sup> Zie bijlage 2.

<sup>8</sup> Omwille van de leesbaarheid zal in het vervolg alleen de term maatschappelijke effecten gebruikt worden, met dien verstande dat de volkshuisvestelijke effecten onderdeel vormen van de maatschappelijke effecten. In bijlage 1 is het begrip *maatschappelijk effect* kort beschreven.

<sup>9</sup> Steeds als in deze dissertatie het begrip programma wordt gebruikt, betreft het een programma van activiteiten op ondernemingsniveau, met andere woorden: het totaal van alle (voorgenomen) activiteiten van de onderneming.

Redenen te over om met deze dissertatie een bijdrage te willen leveren aan de kwaliteit van de besluitvorming bij woningcorporaties. En meer in het bijzonder beoog ik een bijdrage te leveren aan de mogelijkheid om financiële en maatschappelijke rendementen tegen elkaar af te wegen om te komen tot een optimaal meerjaren programma van eisen, dat wil zeggen een programma met de grootste maatschappelijke effectiviteit binnen de vaak knellende financiële restricties. In de volgende paragraaf ga ik wat dieper in op de vraag of de aandacht voor de maatschappelijke effecten van het handelen van woningcorporaties als medebepalend element in het afwegings- en besluitvormingsproces, toeneemt.

## **1.1.2 Sturen op maatschappelijke effecten in de woningcorporatiesector**

### **1.1.2.1 Onbeantwoorde vragen over de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties**

Na de eeuwwisseling wordt steeds vaker het bestaansrecht en het werkdomein van woningcorporaties ter discussie gesteld (Van Wijk, 2008; Fleurke et al, 2009; Koning & Van Leuvensteijn, 2010; Gruis, 2012). In deze discussie komt naar voren dat de groei en bloei van de woningcorporatiesector na de tweede wereldoorlog vooral is veroorzaakt door de langdurige woningnood in combinatie met een voortdurende groei van de doelgroep van beleid<sup>10</sup>. Rond de eeuwwisseling geven verschillende auteurs aan dat de aard van de woningnood is veranderd en wordt gekenmerkt door een kwalitatief in plaats van een kwantitatief tekort (Van Rijn, 1999; Van Leeuwen, 1999; Aedes, 2002<sup>11</sup>). Desalniettemin neemt het aantal huishoudens in de meeste Nederlandse regio's – vooral als gevolg van een voortdurende huishoudensverdunding – voorlopig (tot ca. 2025) nog steeds toe (o.a. Hilderink et al, 2005). En ook de omvang van de doelgroep van beleid (zoals gedefinieerd in het Besluit Beheer Sociale Huursector, BBSH) is om dezelfde reden zowel relatief als absoluut in het eerste decennium van deze eeuw toegenomen (van 24% in 2003 tot 29% in 2009<sup>12</sup>), een ontwikkeling die wordt versterkt door de economische recessie (zie onder meer de resultaten van het Woononderzoek Nederland, ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), 2013b).

Intussen is het werkdomein van de woningcorporaties bij wet uitgebreid: in 1997 geeft het nieuwe BBSH-prestatieveld 'leefbaarheid' een formele basis voor de leefbaarheidsmaatregelen die woningcorporatie overigens al veel langer nemen. In 2001 valt ook de afstemming tussen wonen en zorg (in de vorm van een nieuw BBSH-prestatieveld) onder de inspanningsverplichting van de woningcorporaties, waardoor het woningcorporaties formeel werd toegestaan om een deel van de investeringscapaciteit te richten op maatschappelijk vast-

<sup>10</sup> De omvang van de doelgroep van beleid hangt niet alleen af van demografische en economische factoren, maar ook van de definitie van de doelgroep. Deze definitie is politiek bepaald.

<sup>11</sup> Aedesnet Nieuws, 13 augustus 2002.

<sup>12</sup> bron: WBO2002, WoON2006 en WoON2009

goed. Maar ook deze activiteit is voor veel woningcorporaties zeker niet nieuw. En in 2006 sloten de Minister en Aedes een akkoord waarin onder meer een aanzienlijke reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot in het sociale huursegment is geregeld. Deze domeinverbreding leidde onvermijdelijk ook tot discussies over grensoverschrijdende activiteiten – domeingrenzen en zelfs landsgrenzen –, de (aanzienlijk genoemde) beleidsruimte van de woningcorporaties en het weglekken van volkshuisvestelijk geld (Commissie De Boer, 2005; commissie Sas, 2005; Gruis & Tonkens, 2008). De afgelopen jaren is er tevens sprake van een stapeling van incidenten (o.a. Commissie Hoekstra, 2012), met als voorlopig dieptepunt de derivaten-affaire bij Vestia. De commissie Hoekstra wijt de problemen bij Vestia vooral aan falend intern en extern toezicht.

Eén van de andere oorzaken van de incidenten die genoemd worden is de beleidsruimte voor woningcorporaties. De beleidsruimte (discretionaire ruimte) is aanzienlijk omdat de overheid nagenoeg geen subsidie verstrekt aan de corporatiesector, waardoor deze sturingsmogelijkheid voor de overheid vervalt, en omdat de prestatievereisten slechts globaal in de wet (het BBSH) omschreven zijn<sup>13</sup>. In ditzelfde eerste decennium van de 21<sup>ste</sup> eeuw neemt ook de financiële armslag van de woningcorporaties toe. Er ontstaat zoveel financiële ruimte dat het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV)<sup>14</sup> en de VROM-raad spreken van een vermogensovermaat (CFV, 2003; VROM-raad, 2003). De reactie uit het veld is dat de euro's 'vastzitten in de stenen', maar in een goede verkoopmarkt hoeft dat geen onoverkomelijke barrière te zijn. De financiële positie leidt op dat moment niet tot prikkels om scherpe keuzen te maken met betrekking tot het voorgenomen activiteitenprogramma. Sinds het begin van de monetaire en economische crisis (in de loop van 2008) bereiken echter steeds meer woningcorporaties de grenzen van hun financiële mogelijkheden (CFV, 2008 – 2012), terwijl ook de woningmarkt op slot raakt, waardoor de verkopen teruglopen en de woningcorporaties nadrukkelijker prioriteiten moeten stellen<sup>15</sup>. Veel woningcorporaties trekken zich terug op hun veronderstelde kerntaak (Nieboer & Gruis, 2011). Het kabinet Rutte II heeft zich voorgenomen om het werkgebied van woningcorporaties sterk te beperken<sup>16</sup>. Al met al er is al geruime tijd sprake van een legitimiteitsvraag met betrekking tot de corporatieactiviteiten, terwijl het werkgebied de facto breder wordt en de investeringscapaciteit sinds het eind van het eerste decennium afneemt. Het is in dat klimaat te verwachten dat zowel de interne als de externe druk toeneemt om rekenschap af te leggen over de effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties.

---

<sup>13</sup> Er is nog wel sprake van beperkte staatssteun. Als staatssteun worden in ieder geval aangemerkt de achtervangpositie van de overheid bij de borging van leningen door het WSW, de sanering- en projectsteun door het CFV en de korting die gemeenten geven op de marktconforme grondprijs. Materieel gezien is de achtervangpositie bij de borging van leningen de belangrijkste vorm. Geschat wordt dat het voordeel ca. 40 basispunten bedraagt (0,4%punt). Dat komt neer op een jaarlijkse kasstroom van – orde grootte – 0,25 miljard euro per jaar, op een jaarlijkse exploitatiekastroom van ca. 6,5 miljard euro. Zie ook paragraaf 1.3.2 en de noten 463 en 265.

<sup>14</sup> Het CFV is namens de minister financieel toezichthouder op de woningcorporatiesector.

<sup>15</sup> Het zijn vooral de vennootschapsbelasting en de heffingen die het rijk oplegt naast de afnemende verkoopopbrengsten die de investeringscapaciteit van corporaties doen afnemen.

<sup>16</sup> Zie onder andere het regeerakkoord (VVD-PvdA, 2012) en de intenties van minister Blok (BZK, 2013a).

De efficiëntie van woningcorporaties mocht zich in het afgelopen decennium in een grote belangstelling verheugen (De Graaf & De Winter, 2001; Hakfoort, 2002; CFV, 2005, 2006b, 2009d, 2010b, 2011b en 2012; Hakfoort et al, 2002; Conijn & Schilder, 2009; Dreimüller et al, 2013; Veenstra et al, 2013). De belangstelling voor de effectiviteit van de corporatieactiviteiten blijft daar ruimschoots bij achter (Conijn, 2005; Koolma, 2009a en b), maar is niet verdwenen. We zullen in hoofdstuk 2 van deze dissertatie zien dat de rijksoverheid zichzelf in de afgelopen periode slechts een zeer bescheiden rol toedichtte met betrekking tot de inhoudelijke sturing en het inhoudelijk toezicht en zich derhalve goeddeels beperkte tot systeemverantwoordelijkheid<sup>17</sup>. De inhoudelijke bemoeienis wordt goeddeels gedelegeerd naar het lokale bestuurlijke niveau. Tegelijkertijd neemt de aandacht voor *good governance* toe. Belangrijk aspect van het goed besturen van een maatschappelijke onderneming is de rol en positie van de stakeholders<sup>18</sup> en de interne toezichthouder<sup>19</sup>. Deze laatste dient er niet alleen op toe te zien dat de woningcorporatie de dingen goed doet maar ook dat de woningcorporatie de goede dingen doet. De stakeholders zijn q.q. vooral geïnteresseerd in de effectiviteit van de corporatieactiviteiten, uiteraard – als het gaat om de zogenaamde coproducenten – mede in verband het eigen domein en de eigen verantwoordelijkheid<sup>20</sup>. Sinds 2007 is voor de bij Aedes aangesloten leden een vierjaarlijkse visitatie verplicht<sup>21</sup>. Onderdeel van de visitatiesystematiek is een toets van de inhoudelijke prestaties van de woningcorporatie<sup>22</sup>. Een dergelijke toets draagt relevant materiaal aan ten behoeve van (stakeholders)overleg over en toezicht op het effectief handelen (Deuten & De Kam, 2005). De effectiviteitsvraag komt daardoor vaker op de agenda.

### 1.1.2.2 Professionalisering als reactie op onbeantwoorde vragen

De ontwikkeling van de corporatiesector sinds de brutering kan nog door een andere bril bezien worden, namelijk die van een logische ontwikkeling van een sector die als taakorganisatie ‘in het diepe’ van de financiële zelfstandigheid gegooid wordt<sup>23</sup>. Denkend aan de driedeling van Freidson – de bureaucratische logica, de marktlogica en de logica van het professionalisme (Freidson, 1990) – is de verleiding groot om bij de beschrijving van de

<sup>17</sup> De systeemverantwoordelijkheid betreft de verantwoordelijkheid voor het formele functioneren van – in dit geval – de corporatiesector en daarmee voor de wet- en regelgeving die dit formele functioneren regelt en begrenst. Deze vorm van verantwoordelijkheid betreft dus niet het inhoudelijke of materiële.

<sup>18</sup> Er is voor gekozen om deze dissertatie consequent de term *stakeholders* te gebruiken in plaats van de Nederlandse term *belanghouders*.

<sup>19</sup> In hoofdstuk 3 wordt besproken in hoeverre een woningcorporatie een maatschappelijke onderneming is. Het begrip *maatschappelijke onderneming* wordt in bijlage 1 beknopt omschreven.

<sup>20</sup> Coproducenten zijn bijvoorbeeld de gemeente, welzijn- en zorginstellingen en de politie.

<sup>21</sup> Begin 2013 telde de vereniging Aedes 345 leden (van de 389 toegelaten instellingen). Recente opzeggingen betroffen vooral kleine woningcorporaties (de leden beheren 2,4 miljoen van de 2,6 miljoen verhuur-eenheden) (opgave Aedes). Overigens is het geplaagde Vestia al jaren geen lid van Aedes.

<sup>22</sup> In de systematiek wordt een onderscheid gemaakt tussen presteren naar opgaven, presteren naar ambitie / doelen, presteren volgens stakeholders, en presteren naar vermogen (Auditraad Maatschappelijke Visitatie Woningcorporaties, 2008).

<sup>23</sup> Een taakorganisatie is een organisatie-eenheid die (in hoofdzaak) een functie vervult voor één andere organisatie en daarmee strategisch afhankelijk is van die andere organisatie (Simon, 1989).

corporatiesector in de afgelopen kleine 20 jaar deze drie logica's als ontwikkelingsstadia te beschouwen. De bureaucratische logica meldde zich als eerste. Woningcorporaties moesten in een situatie van financiële zelfstandigheid de onderneming 'in control' krijgen. De controllerfunctie werd op grote schaal geïntroduceerd en er werden verschillende financiële rekentools ontwikkeld. Als reactie daarop drong de marktlogica zich op: na de controlfase kwam de klant in beeld. Veel aandacht ging uit naar de verbetering van klantprocessen (denk aan het KWH-label en het Delftse Model in de woningtoewijzing<sup>24</sup>) maar vooral ook naar verbreding van het ondernemerschap, mogelijk gemaakt door de uitbreiding van de prestatievelden in het BBSH (zie hiervoor). De vraag is of het tijdperk van de professionele logica is aangebroken. Deze professionele logica heeft betrekking op inhoudelijke kennis, kunde en keuzen van professionals en de wijze waarop deze logica de besluitvorming en daarmee het feitelijk gedrag van een organisatie beïnvloedt. Onderzoek laat zien dat er sprake is van een voortgaande professionalisering van de sector (Driemüller & Van Engeldorp Gastelaars, 2008).

In 2005 startte de SEV<sup>25</sup> het themaprogramma *Het maatschappelijke harder* als onderdeel van het SEV-programma *Vernieuw(d) maatschappelijk ondernemerschap*. De SEV wilde door middel van dit deelprogramma het maatschappelijk presteren meer gewicht geven in de afwegingen die woningcorporaties maken (Deuten & De Kam, 2005)<sup>26</sup>. Deuten en De Kam stelden dat woningcorporaties, net als andere maatschappelijke ondernemers, druk vanuit de samenleving ondervinden om hun maatschappelijk rendement zichtbaar te maken (2005: 25)<sup>27</sup>. Op dat moment ontbrak het woningcorporaties aan een adequaat gereedschap om te kunnen sturen op maatschappelijk rendement. Het SEV-programma is eind 2011 afgerond, maar kent, naast een goed, hoewel nog beperkt gevulde gereedschapskist (Deuten, 2007; Deuten & Doevendans, 2010), een aanzienlijke spin off in de vorm van nieuwe, door woningcorporaties geïnitieerde en / of ondersteunde experimenten.

Het gebrek aan adequaat gereedschap mag ook afgeleid worden uit een verkennend veldonderzoek dat ik medio 2010 heb uitgevoerd. Onder de grote(re) woningcorporaties is een enquête verspreid met vragen over de beoordelingscriteria die zij in de praktijk hanteren bij de besluitvorming over voorgenomen activiteiten en programma's van activiteiten<sup>28</sup>. Uit het onderzoek blijkt dat woningcorporaties bij de beoordeling van afzonderlijke activiteiten (projecten) aan de maatschappelijke criteria even veel belang hechten als aan de financiële criteria, maar dat de maatschappelijke criteria, anders dan de financiële, doorgaans niet gespecificeerd, gekwantificeerd en genormeerd worden. Bij de beoordeling van meerjaren

---

<sup>24</sup> KWH staat (momenteel) voor Kwaliteitscentrum Woningcorporaties Huursector. Het KWH biedt onder andere de verwerving van het huurlabel, een kwaliteitscertificaat, aan. Het Delftse Model staat voor een vorm van woonruimteverdeling waarbij (voor het eerst in Delft) de woningzoekende zelf actief op zoek moest naar nieuwe woonruimte op basis van eigen voorkeuren (zie o.a. Priemus, H., I.S. Smid (1996); *Aanbodgerichte woonruimteverdeling. Ervaringen met het Delftse model en varianten*; Delft University Press).

<sup>25</sup> De SEV vormt momenteel (2013) onderdeel van Platform 31.

<sup>26</sup> Zie bijlage 1 voor een nadere omschrijving van het begrip *maatschappelijke prestatie*.

<sup>27</sup> Het begrip *maatschappelijk rendement* wordt in bijlage 1 nader omschreven.

<sup>28</sup> Zie bijlage 1.

activiteitenprogramma's worden de maatschappelijke criteria overigens minder vaak betrokken. Dat geldt ook voor de beoordeling van de prestaties van bestaande vastgoedcomplexen (assets). Het gebrek aan cijfers over het maatschappelijk presteren leidt ertoe dat de onderlinge weging van financiële en maatschappelijke prestaties intuïtief van karakter blijft.

Bij de beoordeling van afzonderlijke activiteiten of projecten spelen uiteraard ook financiële criteria een rol. Dat betekent dat de woningcorporatie vooraf financiële normen moet vaststellen. In de praktijk worden de zogenoemde onrendabele top, het financieel (intern) rendement en – soms – het projectrisico als criteria gehanteerd (Gruis, 2001; Brouwer & Luijkx, 2004; Van der Broeke & Kronbichler, 2009). Als de woningcorporatie generieke normen hanteert, wordt op projectniveau de verhouding tussen kosten en baten niet als criterium gebruikt. Ter verduidelijking: eenzelfde maximale onrendabele top van een investering van bijvoorbeeld 75.000 euro kan in het ene geval een veel groter maatschappelijk opbrengst genereren dan in een andere situatie. Enkele woningcorporaties gebruiken om die reden het intern rendement van een investering als financieel criterium, waarbij zij voor verschillende investeringsobjecten specifieke, uiteenlopende rendementsnormen vaststellen (Ledder & Sievers, 2012<sup>29</sup>). De normen worden afhankelijk gesteld van het veronderstelde maatschappelijk belang van de investering. Aan het vaststellen van dat maatschappelijke belang liggen geen (kwantitatieve) analyses ten grondslag die inzicht geven in de veronderstelde maatschappelijke opbrengst of het maatschappelijk rendement.

### 1.1.2.3 Maatschappelijk rendement

Rond het jaar 2000 raakte het begrip '*maatschappelijk dividend*' in zwang (ook wel '*maatschappelijke performance*' genoemd), als gevolg van publicaties over de aeDex benchmark<sup>30</sup>. Het maatschappelijk dividend betreft het verschil tussen het direct rendement over de vastgoedexploitatie op basis van marktgedreven beleid en het direct rendement op basis van het voorgenomen beleid en kan gezien worden als economisch offer (Vlak, 2002 en 2008; Kramer en Van Welie, 2004). Deuten en De Kam (2005) stellen dat "*Het succes van corporaties [] zich echter maar zeer beperkt [laat] uitdrukken in winst, marktdeel en Return on Investment*" (Deuten & De Kam, 2005: 24). Gruis stelde al eerder dat maatschappelijk rendement en economisch offer niet hetzelfde zijn (Gruis, 2003: 14). Hij definieerde daarbij het economisch offer als het verschil tussen het te behalen rendement op basis van de bedrijfswaarde van het vastgoed en het rendement op basis van de marktwaarde van dat vastgoed (zie ook Gruis, 2004: 8). Deze definitie sluit aan bij de bovengenoemde definitie

<sup>29</sup> Er is een aantal corporaties die het intern rendement als afwegingscriterium bij investeringen hanteren. Er heeft voor zover mij bekend nog geen inventariserend onderzoek in de volle breedte van de sector plaatsgevonden. Er zijn wel studies van PriceWaterhouseCoopers verschenen die een deel van de sector bestrijken (o.a. Turkenburg & Streefkerk (2012); *Financiële sturing. Onderzoek naar de externe verantwoording van woningcorporaties over hun financiële posities ultimo 2011*).

<sup>30</sup> De aeDex is een benchmark voor de performance van het vastgoed van woningcorporaties. Kern van de benchmark zijn cijfers voor direct en indirect rendement op basis van de marktwaarde in verhuurde staat.

van maatschappelijk dividend en is terug te voeren op het in de economie gangbare begrip opportunity costs<sup>31</sup>.

Deuten en De Kam hanteren voor het maatschappelijk rendement als definitie: ‘... een prestatie die de corporatie voor de maatschappij levert, afgezet tegen de investering’ (Deuten & De Kam, 2005: 14). Verschillende auteurs geven aan dat het maatschappelijk rendement meer behelst dan een financiële indicator; een deel van de maatschappelijke opbrengst laat zich (nog) niet of niet volledig uitdrukken in cijfers, laat staan in geld, maar ook de investering kan meer omvatten dan financiële middelen alleen (Moore, 2003; Deuten & De Kam, 2005; Verstraeten, 2011). In de handreiking “maatschappelijk rendement in het sociale domein” (Larsen & De Boer, 2011) wordt het maatschappelijk rendement gedefinieerd als “de verhouding tussen de benodigde investering in geld, mensen en/of middelen (input) enerzijds en het maatschappelijk effect dat wordt bereikt (outcome) anderzijds. Deze relatie verloopt via de tastbare, telbare resultaten van de activiteiten (output).” Momenteel zijn er, naast de als eerste opgestelde OEI-leidraad (Eijgenraam et al, 2000), enkele leidraden voor andere sectoren, zoals de leidraad voor het milieubeleid en die voor het sociale domein (Larsen & De Boer, 2011).

In de hierboven genoemde leidraden wordt erop gewezen dat een aantal welvaartseffecten niet te monetariseren is met als gevolg dat naast het berekende rendementscijfer ook de kwalitatief omschreven effecten een rol in de afweging moeten spelen. Uitgangspunt is een breed geïnterpreteerd welvaartsbegrip waarin ook het effect op / de behoefte aan bijvoorbeeld natuur, open ruimte, milieu en cultuur en plaats krijgt (o.a. Heertje, 2010)<sup>32</sup>. Veel auteurs zijn sceptisch ten aanzien van de mogelijkheid om alle, ja zelfs de meeste effecten te voorspellen en in geld uit te drukken. Het maatschappelijk effect is als prestatie-indicator daarom volgens hen voor sturing (nog) ongeschikt (Herman & Renz, 1999; Conijn, 2000b; Paton, 2003, Gruis, 2004). Daarnaast speelt het argument dat het lang niet altijd eenvoudig is om een eenduidig causaal verband tussen activiteit en effect (achteraf) aan te tonen, laat staan (vooraf) te voorspellen (Conijn, 2005; Pawson & Sridharan, 2009). De kritiek heeft niet alleen betrekking op de inhoudelijke tekortkomingen die aan het concept van maatschappelijk rendement kleven. Veel auteurs stellen dat de rationele dimensie in het afwegings- en besluitvormingsproces zeker niet alles bepalend is (Kahneman & Lavallo, 2000; Teisman, 2000; Van Buuren, 2006; Koolma, 2009a). Deze auteurs geven echter wel aan dat de functie van de ratio essentieel is en versterkt zou moeten worden door betere instrumenten en een betere inbedding ervan in het besluitvormingsproces.

Een groot aantal projecten en experimenten roeit tegen deze stroom van scepsis in. De methodiek van de maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA of CBA: *cost benefit analysis*) en de nauw eraan verwante methodiek van de *social return on investment* (SROI) worden momenteel in diverse maatschappelijke sectoren toegepast (Scholten, 2003; Door-

<sup>31</sup> Ook wel alternatieve kosten genoemd: dit zijn kosten die gelijk zijn aan de waarde van het beste opgeofferde alternatieve gebruik van de beschikbare middelen.

<sup>32</sup> Zie bijlage 1 voor een nadere omschrijving van het begrip *welvaart*.

ten & Rouw, 2006; Koopman et al, 2008; Koning, 2008). Ook binnen de corporatiesector neemt het aantal MKBA-toepassingen snel toe, onder andere projecten die in het kader van het kenniscentrum *10 voor MKBA* worden uitgevoerd. Doel van dit kenniscentrum is om archetypen en kengetallen te ontwikkelen met behulp waarvan woningcorporaties en andere gebruikers snel het te verwachten welvaartseffect kunnen calculeren<sup>33</sup>. Maar ook het aantal overige initiatieven groeit<sup>34</sup>. Opvallend is dat de meeste situaties waarbij de MKBA- of SROI-systematiek wordt toegepast, betrekking hebben op leefbaarheids- en welzijnsprojecten die geen deel uit maken van de kernactiviteiten van de woningcorporaties, dat wil zeggen de activiteiten die voortvloeien uit (en genoemd zijn bij) de oorspronkelijke prestatievelden van het BBSH (de BBSH-versie uit 1992) en betrekking hebben op de betaalbaarheid, de beschikbaarheid en de kwaliteit van het sociale huursegment. Vrijwel alle initiatieven hebben betrekking op enkelvoudige projecten of een programma van activiteiten gericht op een enkel beoogd effect (Deuten, 2007; Deuten & Doevendans, 2010). Slechts een handjevol initiatieven betreft het strategische of bedrijfsomvattende niveau, i.e. het niveau waarop programma's van uiteenlopende activiteiten worden ontwikkeld en het onderling afwegen van activiteiten relevant is. Deze initiatieven kennen echter belangrijke beperkingen<sup>35</sup>.

Als we – medio 2013 – de stand opmaken kunnen we concluderen dat bij woningcorporaties de aandacht voor maatschappelijke effecten als medebepalend element in het afwegings- en besluitvormingsproces toeneemt, mede door de toegenomen aandacht voor intern en extern toezicht en voor *good governance*, door de voortdurende discussie over de grenzen van het taakgebied (het domein) van de woningcorporaties en door het schaarser worden van middelen. We zien echter ook dat woningcorporaties tot dusverre in beperkte mate de beschikbare gereedschappen gebruiken om effecten te expliciteren en *hard* te maken, waardoor de totale te verwachten baten van een activiteit niet systematisch worden afgezet tegen de kosten. De gereedschapskist is bovendien nog verre van compleet. Voor zover de instrumenten er zijn en worden gebruikt, worden deze op projectniveau ingezet en niet op programmaniveau. Het gevolg is dat de woningcorporatie noch aan het begin van de beleidscyclus noch aan het eind van die cyclus helder kan aangeven of het gekozen respectievelijk gerealiseerde programma van activiteiten optimaal is respectievelijk was in het licht van het beschikbare budget en de maatschappelijke opgave. Met andere woorden, de allocatie van middelen is doorgaans onvoldoende onderbouwd. Hierin ligt het belangrijkste motief besloten om een allocatiemethodiek voor woningcorporaties te ontwikkelen.

<sup>33</sup> Zie het initiatief *10 voor MKBA* ([www.10voorMKBA.nl](http://www.10voorMKBA.nl)) (zie ook hoofdstuk 9).

<sup>34</sup> Vermeldenswaard in dat kader is het onderzoek dat Mitros (Utrecht) heeft laten uitvoeren naar de waardering van haar sociale prestaties (Engbersen, G. (2010); *De sociale prestaties van Mitros beoordeeld*).

<sup>35</sup> In hoofdstuk 6 worden deze initiatieven uitvoerig toegelicht en van commentaar voorzien.



## 1.2 Eerste contouren van de allocatiemethodiek en een korte leeswijzer

Bij aanvang van het promotieonderzoek had ik reeds een globaal beeld van de te ontwikkelen allocatiemethodiek. Dat beeld fungeert in het kader van deze dissertatie als onderzoekshypothese. Het betreft een allocatiemodel – een rekenmodel – vervat in een allocatieproces. Dit ‘ex ante’ beeld omvat zes aspecten:

1. Het beeld wordt allereerst gevormd door het breed gedragen en in wet- en regelgeving vastgelegde uitgangspunt dat een maatschappelijke onderneming zoals een woningcorporatie gekenmerkt wordt door het feit dat de eventuele winst uit de reguliere bedrijfsvoering niet aan aandeelhouders wordt uitgekeerd, maar binnen de onderneming wordt aangewend voor onrendabele activiteiten die aan de doelgroep van de maatschappelijke onderneming ten goede zouden moeten komen. Er is dus sprake van een bedrijfs-economisch offer dat de maatschappelijke onderneming brengt ten gunste van het creëren van maatschappelijk nut.
2. Dit maatschappelijke nut dient dan wel een positieve waardering te krijgen die uitstijgt boven het gebrachte offer, want pas dan is er sprake van welvaartstoename of een positief maatschappelijk rendement. Dit nut moet bij voorkeur kwantificeerbaar en meetbaar zijn en steeds in dezelfde grootte (numeraire) kunnen worden uitgedrukt.
3. Aan het brengen van offers dient uiteraard een limiet gesteld te worden; er moet sprake zijn van financiële continuïteit van de onderneming, ervan uitgaande dat de missie van de onderneming continuïteit vergt. Voor de woningcorporatie geldt bovendien het revolving fund principe<sup>36</sup>; er is slechts van een beperkte vorm van subsidie of staatssteun sprake<sup>37</sup>.
4. Voorts geldt dat een maatschappelijke onderneming doorgaans gebonden is aan wet- en regelgeving met betrekking tot het soort activiteiten dat zij mag ontplooiën en aan lokale of regionale prestatieafspraken met lagere overheden en (soms) met samenwerkingspartners. Dat geldt ook voor woningcorporaties. Ondanks deze laatste beperking kent de woningcorporatie een aanzienlijke beleidsvrijheid met betrekking tot de mogelijk te ontplooiën activiteiten.
5. Juist hier ligt de functie van een allocatiemodel: een instrument met behulp waarvan de woningcorporatie tot een afgewogen keuze tussen de verschillende mogelijke activiteiten kan komen: een uit maatschappelijk oogpunt gezien, optimale inzet van schaarse middelen.

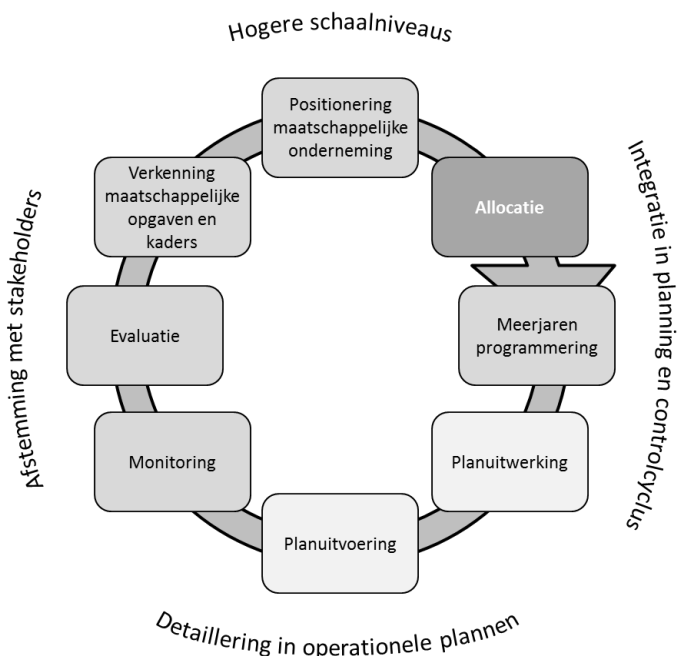
---

<sup>36</sup> Het revolving fund principe betekent dat de opbrengsten van de onderneming in de onderneming terugvloeien ten behoeve van nieuwe investeringen en niet als winst worden uitgekeerd aan aandeelhouders.

<sup>37</sup> De verhuurdersheffing kan volgens vele onderzoekers onvoldoende gecompenseerd worden door de extra ruimte voor huurverhoging die de minister biedt. Materieel gezien is er dan per saldo sprake van ‘negatieve’ staatssteun.

6. Toepassing van een dergelijk allocatiemodel is ingebed in een proces van visie-, beleids- en planvorming. Op voorhand is duidelijk dat in een dergelijk proces voor maatschappelijke ondernemingen een aantal aspecten aandacht verdient: de inbreng van stakeholders in het proces van beleids- en planvorming en het zorgen voor transparantie ten behoeve van het afleggen van verantwoording over prestaties. Tot slot zullen alle ondernemingen / organisaties, dus ook de woningcorporaties, aandacht moeten hebben voor de detaillering van de keuzen op strategisch niveau in operationele plannen en de inbedding van de beleidscyclus in de reguliere planning- en controlcyclus.

In figuur 1-1 is een schematische weergave opgenomen van het beeld van het proces van visie-, beleids- en planvorming (punt 6; zie hierboven). Aan de figuur ligt de welbekende plan-do-check-act (PDCA) cyclus ten grondslag. In de beleidscyclus gaat de strategische positionering van de woningcorporatie aan de allocatie vooraf. De allocatie zelf leidt tot een globaal meerjaren programma van activiteiten. De afzonderlijke activiteiten behoeven in het beleids- en planvormingsproces nog nadere uitwerking op een lager aggregatieniveau (hierop wordt in hoofdstuk 6 nader ingegaan). Na de start van de activiteiten is monitoring en evaluatie van de effecten van die activiteiten gewenst. De uitkomsten kunnen leiden tot bijstelling van de doelstellingen van de woningcorporatie, waarmee de beleidscyclus weer gesloten is.

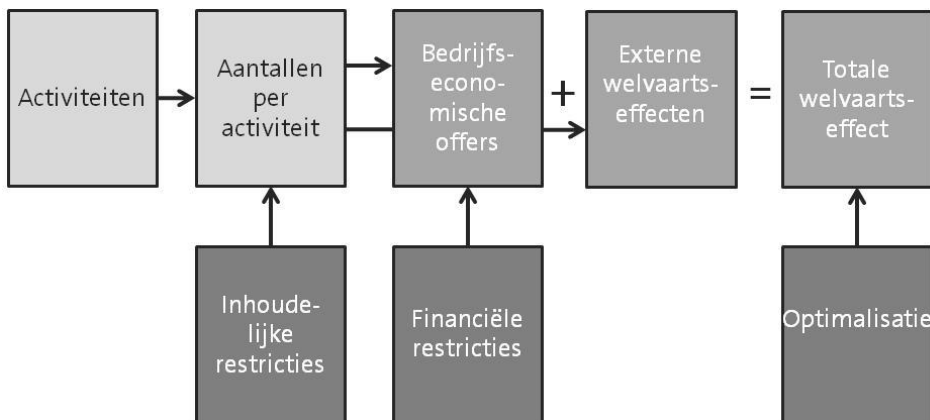


figuur 1-1: contouren van de allocatiemethodiek; het proces

De figuur laat voorts zien dat beleid en programma beïnvloed (dienen te) worden door de stakeholders van de woningcorporatie en tevens dat de beleidscyclus afstemming behoeft met de planning- en controlcyclus en met de eisen die uit good governance voortvloeien. De PDCA-cyclus zien we terug in hoofdstuk 6, waarin de beleidscyclus met betrekking tot de vastgoedportefeuille besproken wordt, en in hoofdstuk 9 waarin het model en het allocatieproces nader uitgewerkt worden.

Het allocatiemodel zelf, dat in deze dissertatie is ontwikkeld, bestaat uit een aantal onderdelen. In onderstaande figuur 1-2 zijn de verschillende onderdelen in onderlinge samenhang weergegeven. De onderdelen van het model sluiten aan op de eerste vijf van de hiervoor genoemde aspecten:

- Het model betreft een gesloten systeem; eventuele winsten uit activiteiten komen ten goede aan de verliesgevende activiteiten;
- Het model brengt, uitgedrukt in euro's, het totale welvaartseffect van de afzonderlijke activiteiten in het meerjaren programma in beeld;
- In het model spelen de inhoudelijke en financiële restricties een belangrijke medebepalende rol;
- Het model is in principe bedoeld om een zodanige keuze ten aanzien van het meerjarenprogramma te maken, dat het totale welvaartseffect optimaal is gegeven de restricties.



figuur 1-2: contouren van het allocatie model

Zoals in figuur 1-2 te zien is bestaat het allocatiemodel uit verschillende bouwstenen. Het bouwwerk oogt overzichtelijk; de structuur is eenvoudig te doorgronden. Voor de inrichting en detaillering van het model geldt dat echter niet. In hoofdstuk 9 is het model nader uitgewerkt tot een praktisch bruikbaar prototype: zie paragraaf 9.6 voor een gedetailleerde beschrijving<sup>38</sup>. Hieruit blijkt de relatieve complexiteit van het model en van het beleidspro-

<sup>38</sup> Het prototype van het model kan als Excel-bestand bij de auteur worden aangevraagd.

ces waarin het model een functie kan vervullen. Om een indruk te krijgen van de complexiteit schets ik hieronder enkele struikelblokken uit mijn adviespraktijk:

- De wijze waarop financiële sturing bij woningcorporaties plaats dient te vinden is voortdurend onderwerp van discussie onder professionals. Zo zijn er uiteenlopende opvattingen over het nut van de diverse waarderingsgrondslagen en rendementsbegrippen met betrekking tot het vastgoed. Voor het allocatiemodel is het nodig om hier een standpunt over in te nemen.
- Er is bij woningcorporaties relatief weinig bekend over de maatschappelijke (welvaarts)effecten van de corporatieactiviteiten en over de wijze waarop de effecten geprognoseerd, gemeten en gewaardeerd kunnen worden. Het allocatiemodel dient de ‘state of the art’ te (kunnen) bevatten.
- De door de woningcorporaties gebruikte afwegingskaders betreffen meestal enkelvoudige activiteiten en veel minder vaak programma’s van activiteiten. In begrotingen vormen programma’s vaak een optelsom van enkelvoudige activiteiten, waarover eerder besluitvorming heeft plaatsgevonden. In het allocatiemodel dient voor een integrale afweging een werkbare vorm te worden gevonden.
- De allocatie van middelen op bedrijfsniveau is in principe altijd multidisciplinair van karakter. Het multidisciplinair werken is echter bij veel woningcorporaties nog niet tot volledige wasdom gekomen. Met behulp van het allocatiemodel dienen de verschillende disciplines (‘wonen’, ‘vastgoed’ en ‘financiën’) inhoudelijk en procesmatig met elkaar verbonden te worden.

In de navolgende hoofdstukken ga ik deze complexiteit te lijf. In de hoofdstukken 2 en 3 geef ik het fundament weer, de context weer waarbinnen de woningcorporatie opereert, in de vorm van een beschrijving van de recente ontwikkelingen in de corporatiesector en van de meeromvattende sector van maatschappelijke ondernemingen waar de woningcorporaties deel van uitmaken. Uit deze beschrijvingen vloeien de belangrijkste eisen voort die we aan de allocatiemethodiek mogen stellen.

Vervolgens is het bouwwerk zelf aan de orde. De hoofdstukken 4, 5 en 6 gaan in op de procesmatige aspecten van de allocatiemethodiek. Hoofdstuk 4 beschrijft de verschillende dimensies en de gelaagdheid van het afwegings- en besluitvormingsproces waar de allocatie deel van uitmaakt. Hierin komt onder andere aan de orde dat dit proces niet louter rationeel van aard is en bovendien op verschillende aggregatieniveaus plaatsvindt. In hoofdstuk 5 bespreek ik twee procesgeoriënteerde concepten die kenmerkend zijn voor maatschappelijke ondernemingen: het zogenoemde logische model en het economische transactiemodel. In hoofdstuk 6 behandel ik het beleidsproces bij woningcorporaties. De allocatiefunctie is integraal onderdeel van dit proces.

De hoofdstukken 7 en 8 bestaan uit een beschrijving van de verschillende inhoudelijke bouwstenen en van de theoretische grondslagen voor die bouwstenen. In hoofdstuk 7 leg ik

een verband tussen de allocatiefunctie en de financiële sturing bij woningcorporaties en in hoofdstuk 8 tussen allocatiefunctie en de maatschappelijke sturing.

Ik nodig de lezer graag uit om naar behoefte met deze fundamenteën en bouwstenen nader kennis te maken. Allereerst is echter – in de volgende paragrafen – de methodologische verantwoording van het onderzoek aan de orde.

## 1.3 Doelstelling en relevantie van het onderzoek

### 1.3.1 Doelstelling

Centraal thema van deze dissertatie is de allocatie van middelen bij woningcorporaties<sup>39</sup>. Dit thema kan vanuit verschillende richtingen belicht worden:

Inhoudelijk:

- Op basis van welke inhoudelijke criteria worden in de praktijk van de corporatiesector de middelen gealloceerd, tot welk programma van activiteiten leidt de allocatie, wat is het maatschappelijk effect van deze activiteiten en hoe verhouden de inputs (de gealloceerde middelen), de outputs (de productie van goederen en diensten), de outcome (de maatschappelijke effecten) en de gewenste outcome (de maatschappelijke opgaven) zich tot elkaar?<sup>40</sup> Maar ook: is het (gewenste) effect van de allocatie en daarmee de allocatie zelf te normeren en zo ja, op grond waarvan?

Procesmatig:

- Hoe vindt in de corporatiepraktijk het allocatieproces plaats, in welke mate is dit proces rationeel van karakter, hoe is dit proces ingebed in het (cyclische) proces van beleids- en planvorming en in het besluitvormingsproces, hoe zijn de verschillende (soorten) stakeholders bij de allocatie betrokken en welke zeggenschap hebben zij daarbij, hoe zou het allocatieproces (normatief) ingebed moeten worden?

Instrumenteel:

- Welke beoordelings- en verdelingscriteria en welke rekenregels hanteren woningcorporaties en welke zouden zij kunnen of moeten hanteren, aan welke inhoudelijke en procesmatige eisen dient de methodiek van allocatie te voldoen op grond van het karakter van de maatschappelijke onderneming?

In deze dissertatie is de instrumentele benadering centraal gesteld, maar worden inhoud en proces wel bij de bespreking betrokken. Dat is van de bovenstaande toelichting op de in-

---

<sup>39</sup> De allocatie van middelen betreft de wijze van aanwending van productiefactoren (zie verder hoofdstuk 5). Allocatie vindt op uiteenlopende niveaus plaats: in dit geval betreft de allocatie de verdeling van middelen die de onderneming beschikbaar heeft. Zie bijlage 1 voor een nadere omschrijving van het begrip *allocatie*.

<sup>40</sup> De begrippen *outcome*, *output* en *input* worden in bijlage 1 kort omschreven en worden in hoofdstuk 5 nader toegelicht.

strumentele invalshoek al af te leiden: aan het model dienen diverse inhoudelijke en procesmatige eisen gesteld te worden. Deze keuze leidt tot de volgende doelstelling:

*Doel van de studie is om bij te dragen aan een meer rationele, transparante en optimale allocatie van middelen bij de woningcorporaties door het ontwikkelen van de contouren van een kwantitatief model, in te zetten in het proces van beleids- en planvorming op strategisch niveau. Daarbij wordt rekening gehouden met de wijze waarop het instrument in het beleidsproces van de woningcorporatie bij voorkeur ingebed kan worden en wordt tevens rekening gehouden met de kenmerken van de maatschappelijke onderneming waaronder de bedrijfseconomische en welvaarts-theoretische uitgangspunten.*

Het gezochte allocatiemodel is een beslissingsondersteunend instrument dat kan bijdragen aan de effectiviteit en toetsbaarheid van het handelen van de woningcorporatie.

### 1.3.2 Maatschappelijke relevantie

Voor iedere onderneming is een optimale toedeling van beschikbare middelen relevant. Dat geldt derhalve ook voor een maatschappelijke onderneming die maatschappelijk gebonden kapitaal beheert. We zagen al dat de woningcorporatie over de nodige beleidsruimte beschikt om eigen keuzen te maken ten aanzien van de aanwending van haar kapitaal. Het gaat in het geval van woningcorporaties om aanzienlijke bedragen. Ter illustratie (cijfers CFV, 2012): de ca. 400 woningcorporaties zijn begin 2011 voornemens in de periode 2012 – 2016 ca. 8 miljard euro per jaar te investeren in vastgoed voor verhuur (dat is gemiddeld ca. € 20.000.000 per woningcorporatie<sup>41</sup>). In 2011 investeerden de woningcorporaties in totaal bijna 10 miljard euro (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, 2011). Van woningcorporaties wordt bovendien verwacht dat zij anticyclisch investeren, dat wil zeggen dat zij in opgaande lijn (blijven) investeren tijdens perioden van economische krimp (Priemus, 1978, 2000; Van der Schaar, 2005; Conijn, 2005; Gerrichhauzen & Terlingen, 2013). In de vastgoedexploitatie gaat ook veel geld om: in 2010 bedroeg het totaal van de netto bedrijfslasten en onderhoudskosten ca. 6,6 miljard euro (ca. € 15.500.000 voor de gemiddelde woningcorporatie; CFV, 2012). Een deel hiervan was bestemd voor niet vastgoed gerelateerde activiteiten, zoals sociale activiteiten in het kader van leefbaarheid (ca. 160 miljoen euro in 2010; CFV, 2012). Het noemen van deze bedragen is bedoeld om de impact te illustreren die de corporatieactiviteiten op de lokale gemeenschappen kunnen hebben. Ter referentie: de 8 miljard aan jaarlijkse investeringen is ca. 7,5% van alle Nederlandse investeringen in vaste activa en ruim 27% van alle Nederlandse investeringen in woningen. De 16 miljard aan jaarlijkse bestedingen is een kleine 3% van het bruto binnenlands product (bron: CBS).

De investeringsruimte van de woningcorporaties staat als gevolg van het rijksbeleid, de ontwikkelingen in de woningmarkt, de bijdrage aan de schuldsanering bij Vestia en de ver-

---

<sup>41</sup> De gemiddelde woningcorporatie heeft ca. 6.000 huurwoningen in portefeuille (het relatief beperkte aandeel maatschappelijk vastgoed laten we hier buiten beschouwing).

huurdersheffing sterk onder druk (o.a. CFV, 2012; Conijn & Achterveld, 2012)<sup>42</sup>. De reken-uitkomsten leiden tot bezorgdheid over de continuïteit en de stabiliteit in de sector en in ieder geval tot het besef dat het budget voor onrendabele maatschappelijke bestedingen zal slinken. Een transparante en evenwichtige allocatie van middelen is om redenen van verwachte schaarste in toenemende mate van belang.

De impact van de corporatieactiviteiten zou bij voorkeur niet uitsluitend af te lezen moeten zijn aan de bestede euro's, maar ook aan de maatschappelijke effecten. Deze effecten zijn, zeker op macroniveau, zeer lastig in cijfers te vatten. Dit vraagstuk komt in deze dissertatie uiteraard nog uitvoerig aan de orde. Het moge niettemin duidelijk zijn dat effectief corporatiebeleid verschil kan maken. Een optimale toedeling van beschikbare middelen kan daar een belangrijke bijdrage aan leveren.

Er zijn weinig initiatieven om tot een allocatiemodel op programmatisch niveau te komen waarbij gekwantificeerde maatschappelijke effecten een rol spelen, noch in de corporatiesector, noch in andere sectoren van het maatschappelijk ondernemerschap. Eén van deze initiatieven neemt de mate waarin vooraf geformuleerde doelstellingen gerealiseerd zouden kunnen worden als afwegingscriterium (Kramer, 2004). Bezwaar hiervan is dat dergelijke doelstellingen in principe geen objectieve weergave bieden van de maatschappelijke opbrengsten (Eijgenraam et al, 2000; Larsen & De Boer, 2011)<sup>43</sup>. Een ander initiatief betreft een methodiek die specifiek voor de corporatiesector is ontwikkeld. Bij deze methodiek is de mate waarin de zogenoemde wensportefeuille wordt gerealiseerd het afwegingscriterium<sup>44</sup>. Aan de wensportefeuille liggen in principe woningmarktanalyses ten grondslag die een beeld geven van de effecten van voorgenomen vastgoedinvesteringen. Sturing op maatschappelijke effecten is in deze methodiek derhalve impliciet en beperkt zich tot vastgoed-gerelateerde activiteiten. Deze initiatieven worden in hoofdstuk 9 uitgebreid besproken.

Het te ontwikkelen allocatiemodel draagt bij aan een transparantere en beter onderbouwde toedeling van schaarser wordende middelen en zal daarmee de kwaliteit van beleid verhogen en tevens een hulpmiddel zijn voor toezichhouders en stakeholders bij het beoordelen van de prestaties van een woningcorporatie. Dat betekent dat het te ontwikkelen allocatie-

---

<sup>42</sup> Meer in het bijzonder zijn de vennootschapsbelasting en de vooral de heffingen hier debet aan. De heffingen betreffen de zogenoemde verhuurdersheffing die het rijk int der dekking van de huurtoeslaguitgaven en de heffing t.b.v. de schuldsanering bij Vestia, ontstaan als gevolg van het derivaten-debacle. Ook de tegenvallende verkoopopbrengsten spelen daarbij een rol. De woningcorporaties investeerden in 2010 al minder dan in het eerste recessiejaar 2009 (Waarborgfonds Sociale Woningbouw - WSW (2011); *Trendrapportage woningcorporaties 2011. Zekere onzekerheden*; Centraal Fonds Volkshuisvesting (2011b); *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslagjaar 2010*). Deze trend lijkt zich volgens de meest recente cijfers van WSW en CFV overigens nog niet door te zetten, maar daar past de aantekening bij dat de laatste productiegegevens – dus niet de voornemens – op 2011 betrekking hebben (Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012); *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslagjaar 2011*; Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2012a); *Sturen op economische ontwikkelingen. Trendrapportage woningcorporaties*).

<sup>43</sup> Het begrip maatschappelijk opbrengst wordt in bijlage 1 kort omschreven.

<sup>44</sup> De wensportefeuille is de weergave van de vastgoedportefeuille die qua samenstelling naar woningtype, kwaliteit en prijs als optimaal wordt gezien gegeven de toekomstige marktvraag.

model daarmee een bijdrage levert aan de kwaliteit van de governance in de corporatiesector in het algemeen en die van het toezicht in het bijzonder.

### 1.3.3 Wetenschappelijke relevantie

Wetenschappelijk onderzoek moet bijdragen aan de ontwikkeling en verdieping van het vakgebied. De vernieuwing of verdieping kan gelegen zijn in een bijdrage aan de theorievorming (genereren van nieuwe kennis, weerleggen of amenderen van bestaande opvattingen), nieuwe methoden en technieken van onderzoek, beleidsinstrumenten en productontwikkeling (De Jong et al, 2000). Het vakgebied omvat in dit geval de volkshuisvesting en meer in het bijzonder de positie van en beleidsvorming bij woningcorporaties.

Onderzoek naar het wel en wee van woningcorporaties is in beperkte mate voorhanden, maar handelt – als we ons beperken tot dissertaties – over de rol en positie van woningcorporaties in het maatschappelijk middenveld (bijv. Van der Schaar, 1987; Gerrichhauzen, 1990; Koffijberg, 2007; Helderman, 2007b), over de bedrijfscultuur (Koolma, 2008; Dreimüller, 2008), klantprocessen en operationele vraagstukken (Dogge, 2002; Smeets, 2010; Zijlstra, 2011) of over techniek (Straub, 2001; Hasselaar, 2006). De studies over aspecten van vastgoedsturing (strategisch voorraadbeleid) betreffen processen en werkwijzen en niet de inhoud van beleid en prestaties (Van den Broeke, 1998; Nieboer, 2009a; Dankert, 2011). Studies over de financiële sturing bij woningcorporaties zijn eveneens voorhanden (Conijn, 1995; Gruis, 2001). De studies over de rol en positie van woningcorporaties zullen een rol spelen in deze dissertatie evenals de studies over vastgoedsturing en financiële sturing. Wat ontbreekt in deze serie van studies is onderzoek naar het maatschappelijk presteren van woningcorporaties. Deze dissertatie biedt tevens een gestructureerd overzicht van de grote hoeveelheid studies over het maatschappelijk ondernemerschap.

Enkele auteurs hebben onderzoek gedaan naar prestatie-indicatoren specifiek ten behoeve van woningcorporaties, een enkele keer in relatie tot het ontwerpen van een *balanced scorecard* (Van der Zon, 1995; Dreimüller, 2002; Gruis, 2005). Van de Sluis (2008) heeft een aanzet gegeven voor een *balanced scorecard* waarin ook outcome-indicatoren zijn verwerkt, gebaseerd op de *public value scorecard* van Moore (2003). Deze aanzet is niet geoperationaliseerd. Het allocatiemodel biedt een nadere uitwerking van de *public value scorecard*.

In de praktijk vindt middelenallocatie naar performance binnen een maatschappelijke onderneming nauwelijks plaats (Pawson, 2006; Paton, 2003; Van Dooren, 2011). De onderzoekers dragen daar goede redenen voor aan, bijvoorbeeld – maar niet uitsluitend –: veel effecten zijn onbekend, een causaal verband tussen activiteit en effect kan niet altijd worden aangetoond, effecten kunnen vaak niet worden gekwantificeerd en vaker niet worden gemonetariseerd. Ondanks het veronderstelde maatschappelijk belang van de corporatiesector (zie het begin van deze paragraaf) is er ook in de corporatiesector opmerkelijk weinig kwantitatief onderzoek verricht naar de maatschappelijke effectiviteit. Voorbeelden zijn de



onderzoeken van De Graaf & De Winter (2001) en van Koolma (2009a). In deze onderzoeken betreffen de gemeten prestaties een mengeling van *input*-, *output*- en *outcome*-gerelateerde variabelen<sup>45</sup>. In beide onderzoeken zijn wel statistische verbanden tussen enkele inputvariabelen enerzijds en output- en outcome-variabelen anderzijds gezocht, maar geen causale verbanden tussen beide typen variabelen. De outcome-variabelen in de hierboven genoemde onderzoeken zijn deels ontleend aan het woonbehoeftesonderzoek (WBO 2000 en WBO 2004; inmiddels WoON geheten). Naar woonbehoeften werden en worden veel onderzoeken gedaan. Een vroeg voorbeeld is dat van Driessen & Beereboom (1983), die een hiërarchie vaststelden met betrekking tot kenmerken van de woning en de woonomgeving. Vergelijkbare onderzoeken, maar meer toegespitst op de fysieke kwaliteit en gebruikskwaliteit van de woning, zijn gedaan door onder meer Van der Werf (1989) en Lans et al (1995). Naar aanleiding van de diverse landelijke woonbehoeft- en leefbaarheidsonderzoeken is een reeks van rapportages verschenen over woonkwaliteit en leefbaarheid (onder veel meer Leidelmeijer et al, 2008). Output- en outcome-variabelen zijn in al deze onderzoeken niet gemonetariseerd. De onderzoeken naar prestatie-indicatoren en prestaties geven wel een uitgebreid beeld van de output en outcome die voor prestatie-meting in de corporatiesector van belang is. In deze dissertatie zal daar op ingegaakt worden en wordt een categorisering van activiteiten (outputs) en effecten (outcome) voorgesteld.

Er wordt in een aantal maatschappelijke sectoren vooruitgang geboekt met het verwerven van kennis over effecten, causaliteiten, kwantificering en monetarisering. Dat geldt ook voor de volkshuisvestingssector. In het allocatiemodel wordt de 'state of art' met betrekking tot effectmeting en -waardering verwerkt. In paragraaf 1.1.2 is hier een aantal voorbeelden van gegeven die, zoals gezegd, geen betrekking hebben op de kernactiviteiten. Alle gegeven voorbeelden betreffen activiteiten of interventies op projectniveau. In deze dissertatie wordt gebruik gemaakt van bestaande kennis over effectmeting en -waardering van de nevenactiviteiten, maar zullen ook enkele aanzetten gegeven worden voor het monetariseren van de effecten van de verschillende kernactiviteiten. Hierdoor kan de allocatie aangescherpt worden.

Extra is dat het allocatiemodel inzicht biedt in de verdeling van de welvaartseffecten over de verschillende stakeholders. Dat inzicht is op programmatisch (strategisch) niveau nog niet eerder geboden. Dit inzicht kan bijdragen aan de discussie over het 'weglekken' van volkshuisvestelijk geld naar andere sectoren of naar particuliere stakeholders die wel profijt ondervinden van corporatieactiviteiten, maar geen (investerings)bijdrage leveren.

Er kleven al met al nog tal van wetenschappelijke vragen aan de wijze waarop de maatschappelijke opbrengst in de allocatie betrokken kan worden, maar ook over de financiële dimensie van de allocatie is in het veld van maatschappelijke ondernemingen is nog een aantal vragen te stellen. Conijn (1995) en Gruis (2001) hebben in hun dissertaties een volle-

---

<sup>45</sup> De begrippen *input*, *output* en *outcome* komen veelvuldig in deze dissertatie voor. Deze begrippen kunnen kortweg als volgt omschreven worden: inzet van middelen, productie van goederen en diensten en (welvaarts)effecten. In hoofdstuk 5 en bijlage 1 wordt nader op deze begrippen ingegaan.

dig beeld geschetst van de wijze waarop in de corporatiesector financiële sturing plaatsvindt en het *verdienmodel* vorm krijgt. Ook in recente studies is het verdienmodel onderwerp van studie vooral vanwege het feit dat het verdienmodel onder druk staat als gevolg van tegenvallende verkoopopbrengsten en recent geïntroduceerde belastingen en heffingen<sup>46</sup>. Financiële sturing richt zich primair op de financiële positie, de financiële continuïteit en derhalve op de budgettaire restricties van de onderneming. In de allocatiefunctie bij maatschappelijke ondernemingen is de kosten-baten verhouding het centrale afwegingscriterium, waarbij de baten betrekking hebben op de maatschappelijke opbrengsten. De vraag is hoe de kosten gedefinieerd moeten worden; maken ook *opportunity costs* deel uit van die kosten en hoe verhouden de kosten van een activiteit zich tot het beslag dat de activiteit legt op het beschikbare budget? In hoofdstuk 7 worden deze kwesties uitgebreid besproken.

De kennis over maatschappelijke effecten en financiële sturing wordt in deze dissertatie samengebracht ten behoeve van de ontwikkeling van een rekenkundig allocatiemodel dat kan functioneren als een beslissingsondersteunend model voor woningcorporaties. Een dergelijk model dient ingebed te zijn in het proces van beleids- en besluitvorming in de onderneming. Deze dissertatie gaat ook in op deze inbedding. De eisen die vooraf aan de inhoudelijke inrichting en procesmatige inbedding aan een dergelijk model moeten worden gesteld, worden in deze dissertatie afgeleid van de verschillende kenmerken van de maatschappelijke onderneming. Zodoende levert deze dissertatie niet alleen bijdragen aan het operationaliseren van ‘public value management’ (Karré & Van Montfort, 2011), maar ook aan de kennis over sturing en beheersing van maatschappelijke ondernemingen en woningcorporaties in het bijzonder. Het onderzoek heeft al met al een sterk multidisciplinair karakter dat te midden van meer specialistische studies een meerwaarde kan bieden bij het verkrijgen van inzicht in de sturingsvraagstukken bij maatschappelijke ondernemingen in het algemeen en woningcorporaties in het bijzonder.

Dit alles overziend heeft het onderzoek ook een sterk innovatief karakter. Het ontwikkelen van het model vereist een multidisciplinaire benadering die in het veld van dissertaties in die mate niet gebruikelijk is. Bovendien levert het onderzoek een bijdrage aan de theorievorming over de sturing en beheersing van maatschappelijke ondernemingen waaronder woningcorporaties.

## 1.4 Probleemstelling en onderzoeksvragen

Om de doelstelling, beschreven in paragraaf 1.3.1, te realiseren moet antwoord worden gegeven op de volgende probleemstelling:

*Hoe kan – gegeven de positionering, het taakveld en de kenmerken van woningcorporaties – op hoofdlijnen een allocatiemethodiek eruit zien, die woningcorporaties in*

---

<sup>46</sup> De financiële krapte heeft vooral betrekking op de kasstromen en minder op de vermogenspositie (Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012); *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslagjaar 2011*).

*staat stelt om zowel de bedrijfseconomische als de maatschappelijke effecten van voorgenomen activiteiten op transparante wijze ten opzichte van elkaar te wegen en die voldoet aan criteria m.b.t. logica, wetenschappelijke onderbouwing en praktische toepasbaarheid?*

Deze centrale vraag sluit logischerwijs aan op de contouren van het uit te werken model die in de vorige paragraaf in woord en beeld getoond zijn (zie paragraaf 1.2). De probleemstelling is uitgewerkt in acht deelvragen:

1. *Welke ontwikkelingen in de corporatiesector in de afgelopen 20 jaar zijn te onderkennen, voor zover deze inzicht geven in de breedte van het taakgebied en de wijze waarop prestatiesturing binnen dit taakgebied plaatsvindt?*

Ongeveer 20 jaar geleden is met de financiële en inhoudelijke verzelfstandiging van de woningcorporaties een belangrijke wijziging doorgevoerd in de corporatiesector. In de periode daarna zijn minder ingrijpende, maar maatschappelijke relevante aanpassingen in ordening en regelgeving doorgevoerd zoals de introductie van extra prestatievelen, vennootschapsbelasting en Europese restricties met betrekking tot staatssteun. Het debat in en over de sector gaat onder andere over de grenzen van het taakveld van woningcorporaties en kwesties als toezicht en governance. In de periode daaraan voorafgaand was het vaarwater voor woningcorporaties een stuk rustiger. Vandaar dat deze verder weg liggende periode beknopter aan bod komt. De recente ontwikkelingen (tot medio 2013) bepalen de context waarbinnen woningcorporaties vorm geven aan hun strategische keuzen, beleid en plannen. Deze context is daarom mede bepalend voor de uitgangspunten en randvoorwaarden met betrekking tot de allocatie van middelen.

2. *Hoe laten maatschappelijke ondernemingen zich typeren, in welke mate is deze typering eveneens op woningcorporaties van toepassing en welke eisen vloeien hieruit voort, te stellen aan de allocatiemethodiek bij maatschappelijke ondernemingen en woningcorporaties?*

Maatschappelijke ondernemingen onderscheiden zich op een aantal punten van commerciële ondernemingen, maar ook van andere soorten non-profit organisaties. De vraag is wat de specifieke kenmerken zijn van een maatschappelijke onderneming en of (of in hoeverre) de woningcorporatie voldoet aan die typering. Een aantal kenmerken van de maatschappelijke onderneming c.q. de woningcorporatie is medebepalend voor de inhoud en de vorm van de allocatiemethodiek bij woningcorporaties en meer in het bijzonder voor de bepaling van de maatschappelijke en financiële afwegingscriteria.

Vastgoedsturing, financiële sturing en maatschappelijke sturing zijn in de wereld van de woningcorporaties betrekkelijk nieuwe termen. Zo is de term vastgoedsturing – voor zover is na te gaan – pas sinds 2006 gangbaar en dat geldt ook voor het begrip maatschappelijke sturing. De drie sturingsaspecten hangen nauw samen. In deze dissertatie wordt een con-

ceptueel kader geschetst – het zogenaamde *Logic Model* - waaraan die samenhang wordt ontleend. De volgende deelvragen hebben op deze drie sturingsaspecten en hun onderlinge samenhang betrekking.

3. *Wat behelst allocatie van middelen en op welke wijze kan de allocatiefunctie worden opgenomen in het besluitvormingsproces bij woningcorporaties, indien dit proces wordt opgevat als meerdimensionaal proces waarin naast feitenvorming, ook beeldvorming en wilsvorming een rol spelen en welke functie kan een kwantitatief, beslissingsondersteunend model in dit proces spelen?*

Besluiten zijn zelden uitsluitend op feitenmateriaal gebaseerd. Naast de ratio spelen in ieder geval ook gevoelens, overtuigingen en machtsposities een rol. Dat geldt, mag men aannemen, dus ook voor allocatiebeslissingen. De vraag is onder welke condities een rationeel beslissingsondersteunend model als het te ontwikkelen allocatiemodel toch nog een rol van betekenis kan spelen in het besluitvormingsproces bij woningcorporaties. Daarnaast vindt ook op hogere en lagere schaalniveaus besluitvorming plaats over woon en woonvastgoed gerelateerde bestedingen. De vraag is welke kaders of restricties deze gelaagdheid creëren voor de allocatie op woningcorporatieniveau.

4. *Wat omvat vastgoedsturing, welke methoden en technieken voor vastgoedsturing zijn bij woningcorporaties gangbaar en mogelijk? Welke kenmerken en verbeterpunten worden in de literatuur genoemd ten aanzien van het proces van vastgoedsturing bij woningcorporaties?*

De kernactiviteit van een woningcorporatie omvat de exploitatie en, in zoverre nodig, de vernieuwing van haar vastgoedportefeuille in hoofdzaak bestaande uit huurwoningen en in beperkte mate maatschappelijk vastgoed. Vastgoedsturing betreft de wijze waarop de woningcorporatie haar toekomstvisie en missie omzet in een duidelijke portefeuillestrategie en doeltreffend voorraadbeleid met een werkbare koppeling aan bedrijfsprocessen (Eskinasi, 2006). Vastgoedsturing vormt in wezen de brug tussen financiële sturing en maatschappelijke sturing (zie onder 7). De allocatiefunctie is integraal onderdeel van het proces van vastgoedsturing. Voorts wordt besproken of de niet-vastgoed gerelateerde activiteiten aangestuurd kunnen worden binnen (als integraal onderdeel van) het te schetsen proces van vastgoedsturing.

5. *Wat omvat financiële sturing, welke methoden en technieken voor financiële sturing zijn bij woningcorporaties gangbaar en mogelijk en wat zijn mogelijke, zinvolle alternatieve methoden en technieken?*

Het vastgoed dient twee functies bij een woningcorporatie; de beleggingsfunctie die moet voorzien in voldoende financieel rendement ten behoeve van een sluitend verdienmodel en de maatschappelijke functie die moet voorzien in het gewenste maatschappelijk effect (Keeris, 2006; Van Os, 2013). Financiële sturing bij woningcorporaties heeft tot doel om een zodanig financieel rendement te behalen dat de onderneming op korte en op lange termijn

de ondernemingsmissie en de daaruit voortvloeiende maatschappelijke doelstellingen kan realiseren (Van Os & Kramer, 2010). De allocatie van middelen is een onderdeel van financiële sturing. Financiële sturing omvat derhalve ook de taak om te voorzien in de financiële criteria voor de allocatiefunctie.

6. *Wat omvat maatschappelijke sturing, welke methoden en technieken worden momenteel in de corporatiesector gebruikt in het kader van maatschappelijke sturing en wat zijn mogelijke, zinvolle alternatieve methoden en technieken?*

Het behalen van gewenste maatschappelijke opbrengsten heeft bij maatschappelijke ondernemingen per definitie de hoogste prioriteit. Maatschappelijke sturing is een recente, veel gebezigde term, maar er is nog geen sluitende definitie van te vinden. Naar analogie van het begrip financiële sturing kan maatschappelijke sturing gezien worden als het geheel van activiteiten binnen de maatschappelijke onderneming dat tot doel heeft om zo veel mogelijk maatschappelijke opbrengsten te genereren. Maatschappelijke sturing omvat zodoende onder meer het bepalen van het programma van activiteiten (de productie) die optimaal is in het licht van de gewenste maatschappelijke opbrengst. Ook het benoemen van maatschappelijke prestatiecriteria ter operationalisering van de gewenste maatschappelijke opbrengst is onderdeel van maatschappelijke sturing.

7. *Op welke wijze kunnen deze drie vormen van sturing, financiële sturing, vastgoedsturing en maatschappelijke sturing, in de allocatiemethodiek samenkomen?*

Zoals gezegd vormt vastgoedsturing de brug tussen financiële sturing en maatschappelijke sturing. Het vastgoed draagt als duurzaam kapitaalgoed zorg voor het financiële rendement en als duurzaam consumptiegoed (gebruiksgoed) voor het maatschappelijk rendement. De allocatiefunctie vormt integraal onderdeel van dit proces van vastgoedsturing en dient net als het proces van vastgoedsturing een relatie te leggen tussen financiële sturing en vastgoedsturing. Bezien vanuit de drie met elkaar samenhangende sturingsdomeinen (financiën, vastgoed, maatschappij) kunnen wellicht nog andere afwegingscriteria aan de allocatiemethodiek toegevoegd worden dan de criteria die bij de vorige twee onderzoeksvragen aan de orde kwamen. In de praktijk wordt een aantal allocatiemethodieken (experimenteel) ingezet. De vraag is in hoeverre deze methoden voldoen aan de inhoudelijke eisen (in de vorm van mogelijke en noodzakelijke afwegingscriteria en restricties) die vanuit de drie sturingsoptieken aan de allocatie gesteld worden.

8. *Wat zijn op grond van voornoemde bevindingen mogelijke ontwerpeisen voor een logische, betekenisvolle en wetenschappelijk onderbouwde allocatiemethodiek voor woningcorporaties?*

Dit is de centrale onderzoeksvraag van deze dissertatie. De redenering die moet leiden tot de contouren van een allocatiemodel voor woningcorporaties moet uit een serie logische stappen bestaan. De verschillende deelvragen moeten hierin voorzien. De redenering en het uiteindelijke resultaat moeten daarnaast wetenschappelijk goed onderbouwd zijn. Het

resultaat – een aanzet voor een allocatiemethodiek – moet voor de eventueel toekomstige gebruikers betekenisvol zijn, dat wil zeggen bruikbaar en iets toevoegen aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Het betreft een ontwerpgericht onderzoek waaraan ik de wens verbonden heb dat het ontworpen prototype van het model aan een praktijktoets onderworpen kan worden. Het model wordt bij een woningcorporatie getoetst.

## 1.5 Centrale concepten

In het onderzoek zijn vier concepten centraal gesteld: het maatschappelijk ondernemerschap, het logische model, de beleidscyclus bij woningcorporaties en de welvaartstheorie.

**Het maatschappelijk ondernemerschap.** Het maatschappelijk ondernemerschap zal ik vanuit verschillende invalshoeken bekijken:

- Bestuurskundig: de maatschappelijke onderneming functioneert te midden van drie coördinatiemechanismen: hiërarchische aansturing en regulering door de overheid, contracten en concurrentie door de markt en spontane solidariteit en zelforganisatie door gemeenschappen van burgers.
- Juridisch: het maatschappelijk middenveld bestaat uit een groot aantal soorten particuliere organisaties, die vaak – maar niet altijd – publieke taken uitvoeren en geen winstoogmerk hebben. De relatie met de overheid en met de gemeenschappen van burgers krijgt op verschillende wijzen vorm. De vraag is hoe de maatschappelijke onderneming in het middenveld gepositioneerd is en hoe eigendom en zeggenschap formeel geregeld zijn. De discussie over de juridische rechtsvorm zal ik buiten beschouwing laten.
- Economisch: in de economie staan transacties centraal. Transacties vinden plaats als onderdeel van alle drie hierboven genoemde coördinatiemechanismen. Organisaties, dus ook maatschappelijke ondernemingen, kunnen derhalve gepositioneerd worden naar de aard van de beide partijen die transacties aangaan. Vraag is hoe die positie is te typeren. Daarnaast bestaan er uiteenlopende opvattingen over de eventuele uitkering van winst van maatschappelijke ondernemingen aan private investeerders.
- Bedrijfskundig: de hierboven genoemde invalshoeken betreffen alle de relatie tussen de maatschappelijke onderneming en haar omgeving. De maatschappelijke onderneming kent natuurlijk ook een binnenwereld, die mogelijk op een aantal punten afwijkt van de binnenwereld van andere organisaties of ondernemingen. Het gaat daarbij meer om de cultuur dan om de structuur van de organisatie. Vraag is om welke specifieke (cultuur)kenmerken het gaat.

Het concept, vanuit de verschillende invalshoeken gezien is in hoofdstuk 3 nader uitgewerkt. Resultaat van de literatuurstudie en analyse is een overzicht van kenmerken van de

maatschappelijke onderneming en de aan de allocatiemethodiek te stellen eisen die van die kenmerken zijn afgeleid.

**Het logische model.** Dit model (ook wel *impact value chain* genoemd) is in de Verenigde Staten ontwikkeld als uitvloeisel van de zogenaamde Logic Framework Analysis die in de zestiger jaren is ontwikkeld. Rond 1979 is hieruit het logische model ontstaan. Het model is van een aantrekkelijke eenvoud; het legt een verband tussen input, output en outcome (zie ook bijlage 1), ervan uitgaande dat de outcome (in prospectieve zin) het richtpunt van iedere maatschappelijke onderneming is. Essentieel in het logische model is de relatie tussen output (het concrete handelen) en de outcome (de veronderstelde effecten van dat handelen). Hiervoor is de term *verandertheorie* of *theory of change* gangbaar. De verandertheorie betreft het causale verband tussen output en outcome en de mate waarin dit verband *evidence based* is. Toepassing van het logische model is in hoofdstuk 5 nader uitgewerkt.

**De beleidscyclus bij woningcorporaties.** De allocatiefunctie is een integraal onderdeel van de beleidscyclus bij woningcorporaties. Essentieel onderdeel van die beleidscyclus betreft de keuzen ten aanzien van het vastgoed op strategisch, tactisch en operationeel niveau en de wijze de woningcorporatie de gemaakte keuzen tot uitvoering kan brengen. Hiervoor heb ik dat proces van kiezen en implementeren in navolging van anderen al met het begrip vastgoedsturing aangeduid. Het fenomeen is, zoals ook al hiervoor aangegeven, uitgebreid onderwerp van studie geweest met onder andere een beter inzicht in de beleidscyclus bij woningcorporaties als resultaat. De beleidscyclus omvat echter meer dan alleen vastgoedsturing. In ieder geval maakt de financiële sturing hier deel van uit, maar ook de sturing van niet-vastgoed gerelateerde activiteiten waarmee de woningcorporatie maatschappelijk rendement beoogt te halen. In hoofdstuk 6 is de beleidscyclus van de woningcorporaties en de plaats van de allocatiefunctie hierin nader uitgewerkt.

**De welvaartstheorie.** In de economische welvaartstheorie staat, zoals hierboven al is aangegeven, de optimale allocatie van schaarse, alternatieve middelen centraal met de bedoeling om zoveel mogelijk welvaart te creëren<sup>47</sup>. Het is een macro-economisch begrip dat ik in deze dissertatie projecteer op het microniveau: dat wil in dit geval zeggen het niveau van het werkgebied van een maatschappelijke onderneming. We zullen zien (in hoofdstuk 3) dat de maatschappelijke onderneming, evenals de overheid, zich onder andere kenmerkt door het herverdelen van middelen die niet bestemd zijn als vergoeding voor investeerders in de onderneming. De maatschappelijke onderneming geeft welvaart prijs in de vorm van een bedrijfseconomisch offer ten gunste van welvaartstoename onder cliënten en andere stakeholders van de maatschappelijke onderneming, zoals de omwonenden (niet zijnde de cliënten), de gemeente en andere maatschappelijke ondernemingen. In de hoofdstukken 7 en 8 is toepassing van dit concept nader uitgewerkt.

---

<sup>47</sup> Zie ook bijlage 1 voor een nadere omschrijving van het begrip *welvaartstheorie*.

## 1.6 Onderzoekopzet en beperkingen van het onderzoek

Het onderzoek heeft het ontwerp van een (aanzet tot een) allocatiemethodiek bij woningcorporaties tot doel. Het onderzoek betreft een onderzoek ten behoeve van een ontwerp (*research for design*) en is in dit geval kwalitatief van karakter. In het algemeen omvat *research for design* het verzamelen van data en kennis ten behoeve van een ontwerpproces en onderscheidt zich van *research through design* (het ontwerpen als onderzoeksmethode) en *research into design* (het onderzoeken van het ontwerpproces zelf) (Frayling, 1993; Archer, 1995). Belangrijke kritiek op deze vorm van onderzoek is dat er geen wetenschappelijke kennis wordt toegevoegd, omdat wetenschapsontwikkeling geen (primair) doel is van het onderzoek. Rust et al (2000) brengen daar het volgende tegenin: *“To summarise, a rigorous practice-based approach will always be informed by an understanding of the whole range of problems experienced by the potential beneficiaries of the research. Designers who are used to managing and balancing complex sets of problems are in a position to maintain a holistic view which can complement the work of researchers in more reductionist disciplines.”* Hetgeen ik naar voren heb gebracht in paragraaf 1.3.2 over de wetenschappelijke relevantie – met name de meerwaarde van een multidisciplinaire benadering – is een illustratie van deze stelling. Voorwaarde is dat voldaan wordt aan de eisen van goed wetenschappelijk onderzoek: een kritische beoordeling door de onderzoeker van voorafgaand onderzoek, aandacht voor de beginselen en een juiste toepassing van de onderzoeksmethodologie, het uitvoeren van een systematisch onderzoek en een substantiële bijdrage aan kennisontwikkeling (Archer, 1995). Als we de indeling van De Groot (1994) volgen, kan het onderhavige onderzoek gezien worden als een combinatie van een instrumenteel-nomologisch onderzoek en een interpretatief-theoretische studie<sup>48</sup>. Het eerste type onderzoek stelt zich ten doel een instrument te ontwikkelen en is deels empirisch van karakter. In dit promotieonderzoek beperkt de empirie zich tot een tussentijds verkennend onderzoek en een praktijktoets van het prototype van het allocatiemodel. Veel empirie vormt onderdeel van de studies waar dit promotieonderzoek in de literatuurstudie naar verwijst. Dat laatste maakt het promotieonderzoek tot een onderzoek van het tweede genoemde type.

Ter onderbouwing van de relevantie van de probleemstelling is een verkennend onderzoek gehouden (zie paragraaf 1.1.2, noot 28). Dit onderzoek bestond uit een vragenlijst met 31 vragen die onder 332 woningcorporaties is uitgezet. De vragen hadden betrekking op de financiële, inhoudelijke en strategische afwegingscriteria bij de beoordeling van investeringsactiviteiten, van beheeractiviteiten met betrekking tot bestaande vastgoedcomplexen en van meerjarenprogramma's van activiteiten. De respons was 19%; 63 respondenten. De uitkomst van dit onderzoek liet zien dat de probleemstelling van het promotieonderzoek relevant is. De conclusie uit het onderzoek is dat bij de beoordeling van de inzet van midde-

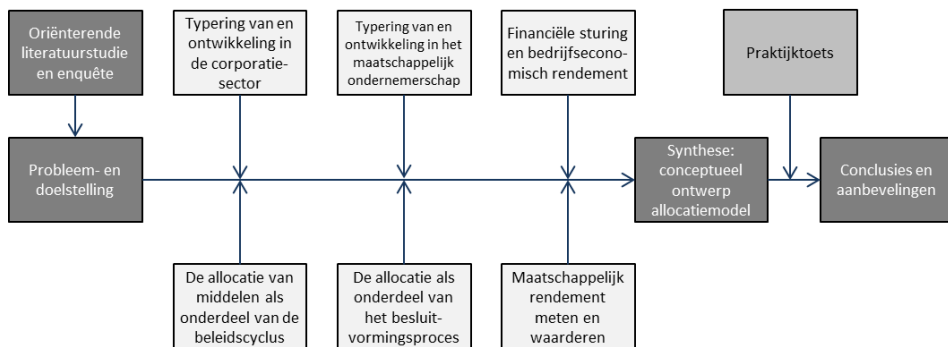
<sup>48</sup> Het boek *Methodologie* heeft De Groot geschreven ten behoeve van gedragswetenschappers. Een groot deel van de door hem beschreven grondslagen zijn ook in andere wetenschapsdomeinen zoals maatschappijwetenschappen goed toepasbaar. Dit promotieonderzoek bestrijkt vooral de wetenschapsgebieden economie, sociologie en bestuurswetenschappen; alle deel uitmakend van de maatschappijwetenschappen.



len ten behoeve van voorgenomen activiteiten de financiële criteria meer dan de maatschappelijke (of volkshuisvestelijke) criteria zijn gedefinieerd, gespecificeerd, gekwantificeerd en genormeerd. Het onderzoek geeft echter geen uitsluitsel over de vraag of woningcorporaties de maatschappelijke beoordelingscriteria van minder belang achten of minder doorslaggevend vinden bij de allocatie van middelen dan de financiële. Ook bij een meer impliciet gebruik van maatschappelijke beoordelingscriteria kunnen dergelijke criteria doorslaggevend zijn. Een meerderheid van woningcorporaties claimt wel de voorgenomen activiteiten integraal te beoordelen, hoewel daar doorgaans geen vaste procedure voor geldt en er nauwelijks een vooraf vastgestelde verhouding tussen financieel offer en maatschappelijke opbrengst wordt gehanteerd. Een uitgebreidere weergave en verantwoording van de resultaten van dit verkennend onderzoek is in bijlage 2 opgenomen.

Het eerste deel van het promotieonderzoek is bedoeld om de theoretische eisen te formuleren waaraan het ontwerp van het allocatiemodel idealiter dient te voldoen. Het betreft zowel inhoudelijke eisen als eisen met betrekking tot het beleidsvormingsproces waarin het gebruik van het model ingebed is. De focus is achter vooral op de inhoud gericht. Gekozen is voor een uitgebreide literatuurstudie om de betreffende eisen te achterhalen. Vervolgens wordt de methodiek beschreven. Dit prototype van het model heb ik zodanig uitgewerkt dat een praktijktoets mogelijk is bij een woningcorporatie. De resultaten van de praktijktoets van het model presenteer ik in bijlage 8. Deze bevindingen leidden tot aanbevelingen voor een verdere ontwikkeling van het model.

In onderstaande figuur 1-3 is het schema van het onderzoek afgebeeld.



figuur 1-3: onderzoekstappen in schema

Het eerste deel van het onderzoek (tot aan de synthese / conceptueel ontwerp) omvat een literatuurstudie gericht op de (zes) in de figuur weergegeven (lichtgekleurde) bouwstenen. Uit deze studie vloeien de inhoudelijke en procesmatige eisen voort. Het betreft zowel Angelsaksische, Europese als Nederlandse literatuur. De Nederlandse literatuur speelt een dominante rol in onderdelen die vooral de specifieke situatie rond het maatschappelijk ondernemerschap in Nederland betreffen en in het bijzonder die van de woningcorporatie-

sector. De literatuurstudie is zoals gezegd gericht op het formuleren van eisen voor de allocatiemethodiek en, meer specifiek, het gezochte allocatiemodel, maar kent ook nuttige bijvangst: een typering van de corporatiesector gezien door de bril van de beleidsontwikkelaar, een overzicht van de kenmerken van de maatschappelijke onderneming, kanttekeningen bij de financiële sturing van woningcorporaties en suggesties voor de meting en waardering van maatschappelijke effecten van enkele kernactiviteiten van woningcorporaties.

Het feitelijk ontwerpen van het allocatiemodel is een theoretische exercitie op basis van literatuurstudie. Het logische model (zie vorige paragraaf) heb ik daarbij als structurerend concept gebruikt. Het prototype van het model is in een spreadsheet ondergebracht; deze omgeving biedt voldoende mogelijkheden voor een praktijktoets van het model. Een praktijktoets roept niet alleen praktische vragen op, maar ook inhoudelijke, die nopen tot een verdieping van kennis op onderdelen van het onderzoeksobject. De toets heeft plaatsgevonden bij een (anonieme) woningcorporatie. De woningcorporatie behoort tot de grotere woningcorporaties in Nederland. De woningcorporatie is qua omvang, samenstelling van de vastgoedportefeuille, spreiding over steden en dorpen en woningmarktkenmerken niet representatief voor de corporatiesector, maar biedt slechts een platform voor de praktijktoets. Bij de toets ligt het accent op de inhoudelijke opzet van het allocatiemodel; de inbedding van het gebruik van het model in het beleids- en besluitvormingsproces komt slechts zijdelings aan de orde, omdat de methodiek (medio 2013) nog niet op bestuurlijk niveau aan de orde is geweest.

Het onderzoek bestrijkt een breed veld van disciplines en onderwerpen. Een belangrijk deel van deze onderwerpen – denk aan de meting en waardering van maatschappelijke effecten in de volkshuisvesting – is bovendien nog maar recent onderwerp van wetenschappelijk onderzoek. Dat heeft twee majeure gevolgen voor deze dissertatie. Ten eerste gaat de breedte van het onderzoek op onderdelen ten koste van de diepgang. Omdat het onderzoek voor een belangrijk deel uit een literatuurstudie bestaat en multidisciplinair van karakter is, betekent dit, dat niet altijd uitputtend alle relevante literatuur over een bepaald onderwerp geraadpleegd kon worden dan wel van kritische kanttekeningen kon worden voorzien. Dat geldt voor de juridische invalshoek met betrekking tot het maatschappelijk ondernemerschap en voor kwesties rond moraal en ethiek. Dat geldt zeker ook voor de econometrische invalshoek, ondanks het feit dat een rekenkundige optimalisatiefunctie in het ontwerp van het allocatiemodel is opgenomen. In de dissertatie zal ik wel kort ingaan op de beperkingen van het gekozen rekenmodel en op de eventuele mogelijkheden voor verfijning ervan.

Ten tweede heb ik me bij het ontwerp van het allocatiemodel deels van gegevens en methoden moeten bedienen die (nog) onvoldoende *evidence based* zijn. Ik acht dat acceptabel, omdat juist op dit vlak vorderingen worden gemaakt dankzij een veelheid van experimenten en onderzoeken. Uiteraard heb ik dat op de betreffende plaatsen aangegeven. Deze dissertatie zal hopelijk een katalysator kunnen zijn voor nieuwe onderzoeksinitiatieven (zie het slothoofdstuk met conclusies en aanbevelingen). In hoofdstuk 8 zal ik niettemin de

principiële vraag bespreken op welke wijze met het verwachte voortschrijdende inzicht in maatschappelijke effecten en effectwaarderingen een allocatiemodel als dit voldoende betrouwbare uitkomsten kan bieden om het beleid mede op te baseren.

Naast deze relativering is het goed om op deze plaats te wijzen op de mogelijke rol van het ontwikkelde allocatiemodel als beslissingsondersteunend instrument in het beleids- en besluitvormingsproces. In dit proces spelen verschillende deelprocessen, werkwijzen en instrumenten een rol. De allocatie van middelen is er slechts één van. Zo zal bijvoorbeeld een risicoanalyse een belangrijke rol (moeten) spelen; een onderdeel dat overigens in de toekomst integraal onderdeel van het allocatiemodel zou kunnen zijn (zie ook paragraaf 1.2). Maar belangrijker nog in het beleids- en besluitvormingsproces is dat naast de rationale dimensie – waar een cijfermatig rekenmodel vanzelfsprekend onderdeel van is – ook emotionele, sociaalpsychologische en politieke dimensies een rol van betekenis spelen. Deze problematiek komt in hoofdstuk 4 aan de orde.

Bij het ontwikkelen van het prototype van het allocatiemodel is voor een praktische beperking gekozen. Zowel het aantal soorten activiteiten van een woningcorporatie als het aantal prestatievelden is in het model beperkt. Dat heeft twee redenen. Ten eerste verhoogt deze beperking de overzichtelijkheid van het prototype. Wellicht dat in toekomstige versies de gebruiker wat meer vrijheid geboden kan worden. Belangrijker is dat het model gebruik maakt van kengetallen die op het niveau van categorieën van activiteiten en prestatievelden via onderzoek beschikbaar komen. De prestatiecategorieën baseer ik grotendeels op de prestatievelden uit het BBSH, maar ik zal er enkele aan toevoegen. In hoofdstuk 8 zal ik die keuze nader beargumenteren. Voor de categorisering van de uiteenlopende activiteiten van woningcorporaties zijn geen *best practices* in omloop. In hoofdstuk 8 zal ik hier zelf een voorstel voor formuleren. De activiteiten die niet vastgoed gerelateerd zijn, kunnen groot in aantal en sterk uiteenlopend van aard zijn. Met behulp van de beschikbare literatuur zal ik in hoofdstuk 8 een praktische categorisering voorstellen.

## 2 Recente ontwikkelingen in de corporatiesector

### 2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk ga ik nader in op de eerste deelvraag van de probleemstelling. Het hoofdstuk bestaat uit een beschrijving van de ontwikkeling van de corporatiesector vanaf de verzelfstandiging en bruteringsbegin jaren negentig. De focus ligt op een aantal voor de allocatiefunctie relevante aspecten van die ontwikkeling. Het betreft de volgende aspecten:

- De in de wet vastgelegde prestatievelden, de afbakening van het werkdomein, de staatssteun en het ‘weglekken’ van kapitaal naar andere (maatschappelijke) sectoren en de wijze waarop maatschappelijke sturing plaatsvindt.
- Het verdienmodel en de wijze waarop financiële sturing plaatsvindt.

Voor deze aspecten is gekozen, omdat zij belangrijke bouwstenen van het allocatiemodel vormen (zie paragraaf 1.2) en omdat de allocatiemethodiek, zoals we in navolgende hoofdstukken zullen zien, de financiële sturing, de maatschappelijke sturing en de sturing op de concrete (toegestane) (vastgoed gerelateerde) activiteiten met elkaar verbindt.

De beschrijving mondt uit in ontwerpeisen voor de allocatiemethodiek en in een conclusie die betrekking heeft op de vraag of een versterking van de allocatiefunctie het draagvlak voor en de effectiviteit van de sturing vooraf kan verbeteren. In bijlage 3 is het volledige overzicht opgenomen; hierin worden de twee eerste fasen in het bestaan van woningcorporaties (tot 1945 en 1945 – 1992) heel kort behandeld en de periode vanaf 1992 uitgebreider. De beschrijving van de laatste periode is gestoeld op een groot aantal bronnen (wet- en regelgeving, beleidsdocumenten, beleidsadviezen en wetenschappelijke rapporten en artikelen). Woningcorporaties bestaan al heel lang, maar hebben in de loop van de vele jaren niet altijd dezelfde maatschappelijke rol gespeeld. Doel van dit hoofdstuk is om de huidige rol van de woningcorporaties nader te verkennen en om op basis van de bevindingen die deze verkenning oplevert, ontwerpeisen te formuleren voor de allocatiemethodiek. Daarnaast waag ik me aan een conclusie die betrekking heeft op de vraag of een versterking van de allocatiemethodiek (het draagvlak voor) de sturing vooraf kan verbeteren ter ontlasting van de huidige toezichtproblemen. Maar dat is bijvangst. De nadruk ligt op een aantal voor de allocatiefunctie relevante aspecten van die ontwikkeling. In dit hoofdstuk worden thema's als het (dis)functioneren van de woningmarkt, verantwoording en toezicht, de vele recente incidenten in de sector en, in het verlengde hiervan, de legitimiteit van de sector niet besproken. Deze thema's komen in bijlage 3 wel beknopt aan de orde.

Er zijn tal van andere studies verschenen die een historisch beeld schetsen van de corporatiesector, maar deze zijn doorgaans bedoeld om de relatie tussen de overheid en de corporatiesector in een historisch perspectief te plaatsen (zie o.a. Van der Schaar, 2003; Koffijberg, 2005; Fleurke et al, 2009). In dit geval is het doel om aan de hand van een korte thematische bespreking van de historie enkele ontwerpeisen ten behoeve van de allocatiefunc-

tie bij woningcorporaties te benoemen. Het is de intentie om de verschillende opvattingen te schetsen van de betrokken actoren, om te analyseren welke ontwikkeling deze opvattingen hebben gekend en om hieraan conclusies te ontleen ten behoeve van het ontwerp van het beoogde allocatiemodel.

## 2.2 De prestatievelden en prestatiesturing

### 2.2.1 Prestatievelden

De woningcorporatie verplicht zich om, ingevolge de Woningwet (artikel 70, lid 1) en het BBSH (art. 11, lid 1) werkzaam te zijn *“uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting”* en (ingevolge de Woningwet, artikel 70) *“niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting”*. Noch de Woningwet, noch het BBSH, dat aan de wet uitwerking geeft, bakenen het gebied van de volkshuisvesting scherp af. Het BBSH stelt geen prestatienormen, maar beschrijft prestatievelden. Het betreft zes prestatievelden die als volgt, samengevat, omschreven kunnen worden<sup>49</sup>:

1. De toegelaten instelling huisvest bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting.
2. De toegelaten instelling draagt zorg voor het beheren van haar woningen en de direct daaraan grenzende woonomgeving en draagt zorg voor het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woningen zodanig dat zo veel mogelijk wordt voldaan aan de eisen die ter plaatse redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van woningen.
3. De toegelaten instelling draagt bij aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar haar woningen gelegen zijn.
4. De toegelaten instelling draagt bij aan het volgens redelijke wensen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben.
5. De toegelaten instelling betreft haar huurders bij beleid en beheer.
6. De toegelaten instelling voert een zodanig financieel beleid en beheer, dat haar voortbestaan in financieel opzicht is gewaarborgd en zet de middelen die zij niet dient aan te houden als waarborg voor haar voortbestaan, in ten behoeve van de volkshuisvesting.

Het gebied van de volkshuisvesting omvat volgens het BBSH, samengevat, het bouwen, verwerven, bezwaren, vervreemden, slopen, onderhouden, verbeteren, toewijzen en verhuren van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden. Daarnaast vallen het in stand houden en het verbeteren van de *“direct aan de woongelegenheden en aanhorigheden*

---

<sup>49</sup> In 1997 en 2011 zijn prestatievelden 3 en 4 aan het BBSH toegevoegd (zie het vervolg van de historische beschrijving).

*grenzende omgeving*” en het aanbieden van diensten *“die rechtstreeks verband houden met de bewoning”* eveneens onder het gebied van de volkshuisvesting.

Bovenstaande omschrijving van het gebied van de volkshuisvesting beperkt de toegelaten instelling niet ten aanzien van de markt, oftewel de doelgroepen die zij wil bedienen. De Woningwet (artikel 70c, lid 1) geeft echter wel een voorkeur aan ten aanzien van de te bedienen markt: *“de toegelaten instellingen huisvesten bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting”*. Het BBSH ondersteunt deze voorkeur impliciet door grenzen te stellen aan *“de kosten van het in eigendom verkrijgen van woningen”*. Deze mogen niet hoger zijn dan of gelijk zijn aan € 200.000, tenzij de woningcorporatie aannemelijk maakt, dat *“die werkzaamheden hebben bijgedragen aan de beleidsresultaten”* die voortvloeien uit de artikelen 11 en 12 van het BBSH<sup>50</sup>.

Het BBSH was in de oorspronkelijke vorm geen lang leven beschoren. Per 1 januari 1997, verruimde staatssecretaris Tommel het werkgebied met de zorg voor de leefbaarheid van buurten en wijken; een lastig in te kaderen begrip. De woningcorporatie wordt verondersteld *“bijdragen”* te leveren *“aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar de woongelegenheden van de corporatie gelegen zijn”* (artikel 12a). Het artikel legt beperkingen op aan deze leefbaarheidsactiviteiten van woningcorporaties. Het toegestane werkgebied in het kader van de leefbaarheid omvat, samengevat, het bouwen, verwerven, bezwaren, vervreemden, slopen, onderhouden, verbeteren, toewijzen en verhuren van *“andere gebouwen dan woongelegenheden”*. Deze omschrijving biedt de woningcorporatie de mogelijkheid om zowel maatschappelijk als commercieel vastgoed te realiseren en te exploiteren. Voorwaarde is wel dat de inspanningen gericht moeten zijn op de buurten waar de woningcorporatie woningen bezit. Lid 3 van dit artikel benadrukt dit nog eens: *“[...] indien zij zich daarbij de uitvoering van het eerste lid als enige of voornaamste doel stelt”*. De woningcorporatie hoeft zich in het kader van leefbaarheid niet te beperken tot het realiseren, exploiteren en/of vervreemden van vastgoed, maar kan ook *“andere werkzaamheden [verrichten] die ten goede komen aan het woongenot in een buurt of wijk”*. Het BBSH geeft hiervoor geen nadere omschrijving

Na de introductie van het prestatievel ‘leefbaarheid’ is de heterogeniteit in de taakstelling van woningcorporaties alleen maar toegenomen, waarbij *“de bestaande praktijk feitelijk tot norm wordt verheven”* (Wolters & Verhage, 2001). In 1999 gaf staatssecretaris Remkes aan (in de MG 99-23), dat de woningcorporatie ook commerciële nevenactiviteiten buiten de velden van het BBSH mocht verrichten. Hieraan verbond Remkes wel enkele criteria aan. De activiteiten moeten onder meer een volkshuisvestelijk karakter hebben, samenhangen met de kernactiviteiten en plaatsvinden in gebieden waar de woningcorporatie bezit heeft en slechts een beperkt financieel risico voor de woningcorporatie opleveren.

<sup>50</sup> In juni 2009 heeft minister Van der Laan besloten om deze grens naar (gemiddeld) € 240.000 op te trekken vanwege de stagnatie in de bouw als gevolg van de kredietcrisis.

De bepalingen in het BBSH die aangeven welke activiteiten wel of niet toegestaan zijn, zijn al met al voor meer interpretaties vatbaar<sup>51</sup>, ondanks de aanvullende ministeriële circulaire. Prestatiesturing en gedragsregulering zijn niet (goed) mogelijk (Conijn, 2000a; Van der Schaar, 2003; Brandsen & Helderman, 2005). Het BBSH biedt daarom vrijheid voor ondernemend gedrag en voor normstelling op lokaal niveau (Brandsen & Helderman). Het BBSH heeft een functie ten aanzien van het benoemen van prestatievelden (het 'speelveld') en het reguleren van het feitelijke gedrag van woningcorporaties op basis van regels ten aanzien van wel of niet toestaan van activiteiten. Conijn (2000a) stelt dat, na de verruiming van het speelveld in 1997 (leefbaarheid) de grenzen niet zijn verdwenen, *“ze zijn alleen verlegd en daarbij tevens minder scherp aangegeven”*. Conijn is het met Remkes eens dat een verbreding van de activiteiten in het belang van de volkshuisvesting is, maar in de nieuwe regels zitten volgens Conijn te veel mazen zowel uit oogpunt van efficiënt en effectief handelen als adequaat toezicht. Vooral de vrijheid om verbindingen aan te gaan biedt een *“ontsnappingsroute”* om kernactiviteiten buiten het toezicht te plaatsen. Daarnaast stelt Conijn voor om de gekunstelde driedeling in kern-, neven- en overige activiteiten te vervangen door een tweedeling in toegestane en niet-toegestane activiteiten om al doende het speelveld scherp af te bakenen, hoewel hij stelt dat *“geen enkele omschrijving van het speelveld zal kunnen voorkomen dat er grensconflicten ontstaan”*.

In november 2000 brengt het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Remkes de *“Nota Wonen in de 21ste eeuw; Mensen, wensen wonen”* uit (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000). Volgens de nota dient het werkdomein voor woningcorporaties verbreed te worden tot *‘wonen, woondiensten en woonmilieus’*. In de nota is het voornemen opgenomen om scherper te formuleren welke maatschappelijke prestaties van woningcorporaties verwacht worden, vast te leggen in een nieuw rijksbeleidskader. Het betreft:

1. Het verruimen van de slaagkansen en de keuzemogelijkheden van woningzoekenden met een bescheiden inkomen;
2. Het beperken van de woonlasten voor lagere inkomensgroepen;
3. Het creëren van huisvestingsmogelijkheden voor dak- en thuislozen, asielzoekers en anderen in een kwetsbare positie;
4. Het versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten en het verbreden van het assortiment aan woondiensten;

---

<sup>51</sup> Voorbeelden betreffen de aanleg van glasvezelbekabeling (dit noopte Minister Dekker later tot een nadere uitleg in een Ministeriële circulaire MG 2006-04) en het realiseren van maatschappelijk vastgoed buiten de gebieden waarin een corporatie woningen bezit. Dat laatste is formeel niet toegestaan, maar voor het overige worden geen nadere eisen gesteld aan de aard en omvang van dit vastgoed en van het vereiste woningbezit; het bouwen van een multifunctioneel centrum in een wijk waarin de corporatie tien woningen bezit zou strikt genomen mogen.

5. Het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod en het verhogen van de woonkwaliteit;
6. Het bevorderen van het eigenwoningbezit en -beheer, in het bijzonder onder lagere inkomensgroepen;
7. Het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en wijken en het versterken van de sociale samenhang;
8. Het realiseren van duurzame, levensloopbestendige en energiezuinige woningen en woonmilieus;
9. Het vergroten van de zeggenschap van bewoners over woning en woonmilieu, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe als bij het beheer van bestaande;
10. Het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt.

Staatssecretaris Remkes wil enerzijds de toegestane activiteiten nader inkaderen en anderzijds het veld van kernactiviteiten verruimen. Eind 2001 verschijnt een nieuwe ministeriële circulaire (MG 01-26) op grond waarvan onder meer het verzorgen van het onderhoud van woningen van derden (in VVE-verband) is toegestaan. Dat geldt ook voor het ontwikkelen en exploiteren van maatschappelijk vastgoed en van bedrijfsruimten en voor het vervullen van een rol bij het tot stand brengen van service- en dienstenpakketten en van zorgarrangementen. De criteria die in de MG 99-23 zijn genoemd blijven echter onverkort van toepassing. In een verdere verruiming voorzag Remkes door het vooralsnog laatste prestatieveld aan het BBSH toe te voegen: *“De toegelaten instelling draagt bij aan het volgens redelijke wensen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven”*. Het prestatieveld omvat niet alleen het bouwen en exploiteren van woon-zorgcomplexen, maar ook het leveren van een bijdrage aan de totstandkoming van arrangementen met betrekking tot wonen, zorg- en dienstverlening en het vervullen van een bemiddelende rol voor bewoners met betrekking tot zorg- en dienstverlening (zie bijlage 3).

De inkadering achtte Remkes niet alleen noodzakelijk in verband met het bewaken van ‘het gebied van de volkshuisvesting’ en het daaraan verbonden vermogen van de woningcorporaties, maar ook vanwege het bestrijden van de oneigenlijke concurrentie van woningcorporaties met marktpartijen. Hij meldde de corporatiesector kort na zijn aantreden in 1998 aan bij de werkgroep Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). Het advies (Kamminga et al, 2000) omvatte onder meer het advies om de subjectieve vrijstelling van vennootschapsbelasting en de vrijstelling voor overdrachtsbelasting af te schaffen. Staatssecretaris Remkes nam beide aanbevelingen uiteindelijk over. Per 1 januari 2003 is onder het bewind van minister Kamp de vrijstelling overdrachtsbelasting afgeschaft. Per 1 januari 2006 en 1 januari 2008 volgde in twee fasen de afschaffing van de subjectieve vrijstelling van vennootschapsbelasting.

De jaren 2005 en 2006 waren – onder het bewind van minister Dekker – drukke jaren voor bestuurders en beleidsvoorbereiders. Verschillende instanties brachten beleidsadviezen uit



(Commissie De Boer, Commissie Sas, de VROM-raad; zie voor een nadere toelichting bijlage 3). De teneur van de verschillende adviezen is om het werkveld van woningcorporaties ruim in te richten (van ‘het mag niet tenzij’ naar ‘het mag als’; zie. De Boer). Deze visie van de verschillende adviserende partijen werd onder andere geïnspireerd door het rapport ‘vertrouwen in de buurt’ van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005). De woningcorporatie zou een centrale coördinerende, verbindende en inspirerende rol moeten spelen in zowel de fysieke als de sociale en economische herstructurering van buurten. De taakverbreding dient dan wel te worden voorzien van ‘harde buitengrenzen’, zoals de VROM-raad dat formuleert. De Raad noemt als grenzen:

- Het exploiteren van maatschappelijk vastgoed is alleen plausibel als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak.
- De woningcorporatie biedt alleen diensten in eigen beheer aan die woongerelateerd zijn; andere diensten dienen te worden ingekocht.
- Bij marktactiviteiten dient er sprake te zijn van een gelijk speelveld. De eis ten aanzien van marktconforme rendementen geldt volgens de Raad echter niet bij het realiseren van markt woningen door woningcorporaties bij integrale gebiedsontwikkeling, omdat de inzet in stedelijke vernieuwing een andere is dan *level playing field*.

De in een onderzoek van Hoogendoorn geraadpleegde corporatiedirecteuren zijn eveneens stellig: *“het BBSH geeft slechts het speelveld en de grenzen aan en geeft geen handvat voor de richting”*. De onderzoekers stellen dat het BBSH veel vrijheid laat (weinig houvast biedt); de woningcorporatie kan in hoge mate zelf bepalen wat concrete, gewenste prestaties zijn. De woningcorporatie zal zelf voor elk prestatieveld in het BBSH de doelen moeten bepalen en operationaliseren. Ook ontbreken eenduidige doelen voor doelmatigheid (Hoogendoorn et al, 2006).

Deze en nog andere adviezen (waaronder dat van Conijn (2005) aan de Tweede Kamer) noopte Dekker tot het schrijven van een brief aan de Tweede Kamer en in 2006 tot het opstellen van een beleidsvisie. Hierin sloot zij aan bij de hierboven genoemde teneur van taakverbreding en voegde er nog als voorwaarde aan toe dat de activiteiten uiteindelijk direct of indirect dienen bij te dragen aan de positieve waardeontwikkeling van het woonvastgoed van woningcorporaties. In de brief signaleert Dekker dat de woningmarkt begint te haperen en een stevige, soms marktcontraire inzet van woningcorporaties vraagt. In de brief is ook voor het eerst nadrukkelijk aandacht voor de Europese regelgeving met betrekking tot te verlenen staatssteun aan (maatschappelijke) ondernemingen<sup>52</sup>. Het signaal van

<sup>52</sup> Voor staatssteun komen alleen de zogenoemde DAB en DAEB-activiteiten in aanmerking (Diensten van Algemeen – Economisch – Belang). Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) bevinden zich op het grensvlak tussen publieke belangen op nationaal en decentraal niveau en de regels van de interne markt. Decentrale overheden hebben volgens de Europese regelgeving en de rechtspraak van het Hof van Justitie een ruime beleidsvrijheid bij het omschrijven en laten uitvoeren van een DAEB. Deze beleidsvrijheid is echter niet onbegrensd. Concreet betekent dit dat een overheid een onderneming mag belasten met het uitvoeren van een taak in het publiek belang voor zover de verhoudingen op de interne markt niet onevenredig verstoord worden ([www.europadecentraal.nl](http://www.europadecentraal.nl)).

‘Europa’ is dat het aantal activiteiten dat in Nederland voor staatssteun in aanmerking komt, zou moeten afnemen ten gunste van de vrije marktwerking en een *level playing field*. Dekker en haar opvolgers besteden veel tijd aan de onderhandelingen met ‘Europa’.

Aedes presenteert begin 2007 haar ‘Antwoord aan de samenleving’ (Aedes, 2007b), waarin een aanzienlijke investeringsinspanning wordt toegezegd. Nieuw in het ‘Antwoord’ is de inzet met betrekking tot de energiebesparing: een investering in de periode 2008 – 2018 van ca. 2,5 miljard euro waarvan ca. 1,5 miljard onrendabel. Ondanks de tegenwind uit Europa trekt Aedes de lijn van verbreding van het werkveld onverdroten door: de woningcorporaties stellen hun capaciteit *“ten dienste van de sociale en economische pijler en nemen initiatieven in de ketens van wonen-leren-werken en wonen-zorg-welzijn”*. De woningcorporaties *“gaan collectief voor een verbreding van [hun] werkerterrein onder handhaving van de verscheidenheid in de lokale toepassing. Klassieke domeinafbakeningen mogen oplossingen niet in de weg staan”*.

In september 2007 volgt een onderhandelaarsakkoord tussen Aedes en Minister Vogelaar van Wonen, wijken en integratie (WWI) (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Aedes, 2007). Hierin zijn grote delen van de investeringsinspanning uit het ‘Antwoord’ terug te vinden; een aantal ervan is aangescherpt. De in het ‘Antwoord’ toegezegde financiële bijdrage aan de betaalbaarheid komt in het ‘Akkoord’ niet meer terug, wel de toezegging met betrekking tot de energiebesparende maatregelen. Dit ‘prestatieveld’ heeft overigens nooit de status van een BBSH-prestatieveld bereikt.

Bij de borging van de aanwending van het maatschappelijk vermogen, zo stelt de overeenkomst (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Aedes, 2007), geldt een aantal uitgangspunten, samengevat: Het werkdomein van de woningcorporaties is niet statisch; de praktische invulling ervan is de uitkomst van een lokaal proces. Daarbij moet de inbreng van stakeholders en de gezamenlijk op te stellen wijkactieplannen zorgen voor de legitimatie. In het akkoord wordt afgesproken dat partijen een gezamenlijk afsprakenkader formuleren waarmee op hoofdlijnen beschreven wordt wat tot het brede terrein van het wonen (fysiek, sociaal en economie) gerekend kan worden plus een illustratief overzicht van bestaande praktijkvoorbeelden van de additionele inzet in de 40 Vogelaarwijken. Het akkoord is door de Tweede Kamer nooit gefiatteerd.

Er was en is een brede overeenstemming over de noodzaak om te komen tot een gelijk speelveld voor woningcorporaties en marktpartijen als het gaat om marktactiviteiten van woningcorporaties (SER, 2005; VROM-raad, 2005; De Boer, 2005; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2006). Bovendien moeten de activiteiten *“NMa- en Europa-proof”* zijn (De Boer, 2005). De vraag dringt zich op wat precies ‘marktactiviteiten’ zijn. Er is sprake van marktactiviteiten als aan twee criteria is voldaan<sup>53</sup>:

---

<sup>53</sup> De definitie is ontleend aan de universitaire gedragscode met betrekking tot marktactiviteiten en het oorspronkelijke wetsvoorstel Markt en Overheid uit 2001.

- de activiteiten worden verricht op markten waar daadwerkelijk particuliere ondernemingen opereren en waar niet alleen sprake is van concurrentie tussen woningcorporaties onderling;
- de activiteiten worden verricht op markten waar prijzen met een winstoverslag worden gehanteerd.

Particuliere ondernemingen zullen pas actief worden op een markt waarin een marktconform rendement is te behalen (dus een rendement dat de integrale kosten dekt en een winstuitkering mogelijk maakt). Ook woningcorporaties zouden zich dus in theorie moeten beperken tot markten waar particuliere ondernemingen niet actief zijn of anders op markten ten aanzien waarvan sprake is van een gelijk speelveld. De werkelijkheid is complexer:

- In vrijwel alle marktsegmenten waarin woningcorporaties opereren, zijn ook commerciële ondernemingen actief. Vaak zijn de activiteiten van woningcorporaties gelegitimeerd, omdat de markt onvoldoende produceert, een te lage kwaliteit produceert of klantsegmenten selecteert en daarmee andere uitsluit. Woningcorporaties compenseren dergelijk marktfalen. De grenzen zijn echter per definitie niet scherp te trekken. We weten niet precies wanneer de woningcorporatie de markt 'in de weg zit'. In een door de woningcorporaties gedomineerde markt zullen commerciële ondernemingen niet snel penetreren, ook al is het speelveld gelijkgetrokken.
- Het speelveld in een bepaald marktsegment is gelijk indien er *geen* sprake is van staatssteun voor de activiteiten op de betreffende markt. De staatssteun aan woningcorporaties beperkt zich momenteel, na een reeks van belastingmaatregelen, tot de 'achtervang' van de overheid bij de borging van leningen door het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), de sanering- en projectsteun door het CFV en de (reële) korting die sommige gemeenten geven op de grondprijs<sup>54</sup>. Daarnaast dient de woningcorporatie de integrale kostprijs plus een winstoverslag aan de afnemer in rekening te brengen, dus, met andere woorden, bij prijsvorming uit te gaan van marktconforme rendementen. Maar de aanwezigheid van de woningcorporatie in het marktsegment heeft doorgaans een drukkend effect op de prijsvorming waardoor het speelveld verandert (Van Damme, 2002). Dat geldt des te sterker naarmate er meer woningcorporaties het marktsegment betreden<sup>55</sup>. De eis ten aanzien van marktconforme rendementen geldt volgens de VROM-raad niet bij het realiseren van marktoningen door woningcorporaties bij integrale gebiedsontwikkeling (VROM-raad, 2005).

<sup>54</sup> Concreet bestaat per 1 september 2009 de staatssteun (ten hoogste) uit de volgende componenten:

- de achtervang van de overheid bij de borging van leningen door het WSW;
- de mogelijkheid om leningen van de BNG te kunnen aantrekken;
- de sanering- en projectsteun door het CFV;
- het kunnen ontvangen van ISV-middelen;
- het van gemeenten kunnen verkrijgen van korting op marktconforme grondprijzen.

Het is overigens de vraag of de financiële continuïteit van de corporatiesector werkelijk in gevaar komt als de staatssteun komt te vervallen, gezien de beperkte materiële omvang ervan. Het eventuele wegvallen van staatssteun betekent overigens wel dat de overheid een sturingsmiddel minder tot haar beschikking heeft.

<sup>55</sup> Denk daarbij bijvoorbeeld aan projectontwikkeling in het koopsegment.

- Marktomstandigheden veranderen, dus ook de samenstelling van de groep afnemers van producten en diensten die, naar het oordeel van de verschillende overheden (dus ook de Europese), door de vrije markt onvoldoende bediend worden. Belangrijk voorbeeld is de positie van middeninkomensgroepen op de woningmarkt. In 2005 wijst de VROM-raad er met nadruk op dat de middeninkomensgroepen, anders dan in de jaren daaraan voorafgaand, ook tot de doelgroep van woningcorporaties behoren, omdat zij in veel woningmarktgebieden een slechte positie hebben. Wel stelt de Raad dat een meer precieze aanduiding van de doelgroep noodzakelijk is, mede gezien de visie van de Europese Commissie (2005), die onder andere stelt dat een excessieve en structurele overcapaciteit van de sociale huursector voorkomen dient te worden. De Raad becijfert overigens dat het met die overcapaciteit in Nederland erg meevalt. *“Alleen bij een zeer strenge definitie, een definitie die ‘armenzorg’ als referentie heeft, is er thans een te grote omvang van de sociale sector”*<sup>56</sup>.

De begrippen ‘activiteiten waarvoor staatssteun mogelijk is’ en ‘activiteiten die toegelaten zijn’ zijn niet identiek aan elkaar. Toegelaten activiteiten zijn activiteiten die woningcorporaties volgens de wet (i.c. het BBSH) mogen ontplooien, al of niet onder condities van ‘gelijk speelveld’. Activiteiten waarvoor staatssteun mogelijk is, zijn ‘diensten van algemeen economisch belang’ (DAEB) die, dankzij de inzet van (semi-)publieke middelen, geen marktconform rendement hoeven opleveren en niet noodzaken tot het creëren van een ‘gelijk speelveld’.

De staatssteun is niet gekoppeld aan concrete activiteiten of projecten, maar aan de (maatschappelijke) onderneming als geheel. Dat betekent dat de onderneming alleen die activiteiten mag ondernemen waarvoor staatssteun toegestaan is; andere activiteiten moeten buiten de rechtspersoon geplaatst worden of in ieder geval administratief strikt gescheiden zijn. De Nederlandse overheid acht staatssteun mogelijk voor de volgende activiteiten (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2005):

- de bouw, de verhuur, het onderhoud, de renovatie en de eventuele verkoop (al dan niet) onder voorwaarden van huurwoningen in het gereguleerde gebied, dus de huurwoningen die primair worden toegewezen aan de door de minister aangegeven aandachtsgroep van huishoudens met een inkomen tot € 34.229 (prijspeil 01-01-2013);
- de activiteiten in de zin van het bevorderen van de leefbaarheid en woonkwaliteit voor zover die betrekking hebben op gereguleerd woningbezit;
- de bouw, de verhuur en het onderhoud van maatschappelijk onroerend goed, bestemd voor instellingen met een sociale taak, zoals brede scholen, welzijnsgebouwen, zorgsteunpunten en meer.

<sup>56</sup> In 2013 is de oproep van de Raad ten aanzien van de middeninkomensgroepen nog steeds actueel, getuige ook de vraag van de Tweede Kamer aan achtereenvolgens de ministers Donner en Spies om in ‘Europa’ verder te onderhandelen over het optrekken van de inkomensgrens die maatgevend is voor het toestaan van staatssteunen getuige ook de recente uitkomsten van het Woononderzoek 2012.

Minister Vogelaar en Aedes stelden de Stuurgroep Meijerink in met als opdracht te komen tot een voorstel voor een nieuw arrangement tussen overheid en woningcorporaties. Op 27 november 2008 – inmiddels is minister Van der Laan bewindvoerder – is dit rapport verschenen (Meijerink, 2008). Meijerink stelt voor om het publieke belang uiteen te leggen in drie deeldomeinen: dat ‘wat moet’ (de sociale taak: het voorzien in huisvesting van de lagere inkomensgroepen en eventueel andere groepen), dat ‘wat kan’ (de zorg voor de woonomgeving en het maatschappelijk vastgoed) en dat ‘wat te overwegen is’ (de sociale en economische aspecten van de wijk- en buurtaanpak). Dit laatste domein raakt het werkdomein van andere partijen in de zorg, onderwijs, welzijn etc. Woningcorporaties mogen volgens Meijerink alleen actief zijn in buurten of wijken waar zij bezit hebben, de activiteiten zijn steeds vastgoed gerelateerd en proportioneel en de rol van woningcorporaties is die van facilitator, initiatiefnemer of aanjager. Deze restricties zijn geen andere dan die al door eerdere bewindslieden geformuleerd zijn<sup>57</sup>.

In een reactie op het advies van de commissie Meijerink houdt Aedes nog vast aan haar eerder ingenomen standpunt ten aanzien van het werkdomein; zij breekt een lans voor meer sturing op het lokale niveau, voor een wens tot een ruimhartiger (en lokaal te preciseren) domeinafbakening ten aanzien van zowel de activiteiten als de aanwending van het vermogen, voor meer mogelijkheden tot onderlinge concurrentie in de sector en concurrentie met de markt, tot afzien van verplichte vormen van matching en van projectsteun (Aedes, 2008). Dat blijkt een doodlopende weg.

Van der Laan stelt in juni 2009 zijn visie op de corporatiesector op schrift met een brief aan de Tweede Kamer, waarbij hij het advies van de stuurgroep Meijerink als startpunt neemt (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009a). Het werkdomein van de woningcorporaties verandert niet als het aan de minister ligt: *“maar wordt wel opnieuw geordend. De kerntaak van de corporaties blijft het huisvesten van de zwakkeren op de woningmarkt. Daarnaast kan de woningcorporatie bijdragen aan de sociale en fysieke verbetering van wijken en dorpen en het vastgoed verzorgen voor maatschappelijke instellingen. Woningcorporaties mogen, net als nu, niet zelf de zorg of het maatschappelijk werk uitoefenen”*. Ook dochterondernemingen zullen qua werkdomein zijn gehouden aan hetgeen de moederorganisatie mag. Wel wordt het belang dat woningcorporaties mogen nemen in dochters en in projecten met een groot commercieel deel, beperkt. Woningcorporaties kunnen van de minister een landelijke toelating verkrijgen. De minister bespreekt met de Europese Commissie (EC) het voorstel om tenminste 80% van de woningen tot de huurtoeslaggrens toe te wijzen aan huishoudens die wat betreft hun inkomen in aanmerking komen voor huurtoeslag<sup>58</sup>. Anders dan de EC aanvankelijk wilde, zal ook het maatschappelijk vastgoed met staatssteun kunnen worden geëxploiteerd. Om zijn opvatting kracht bij te zetten citeert Van der Laan de Aedescode: *“corporaties [zullen] alles wat in hun*

<sup>57</sup> Toezicht zal in de visie van ‘Meijerink’ plaatsvinden door een nieuw op te richten Autoriteit, die zich bij zijn oordelen baseert op (vooral) de verplicht te stellen visitaties, jaarverslagen en de lokale prestatieafspraken.

<sup>58</sup> Later wordt dit percentage, na verdere onderhandeling, op 90% gesteld.

*vermogen ligt [doen] om samen met mensen die voor wonen een beroep op hen doen, goed wonen waar te maken. Voor mensen met lage inkomens. Die willen goed en vooral betaalbaar blijven wonen. Voor mensen op leeftijd. Die willen zo lang mogelijk zelfstandig wonen. Voor mensen die voor het eerst een woning zoeken. Die willen niet jaren wachten. Voor mensen met psychische en fysieke problemen. Die willen volwaardig wonen. Voor mensen in achterstandswijken. Die willen uitzicht op verbetering van hun leefomstandigheden. Voor de echte kansarmen: zwervkinderen, dak- en thuislozen. Die moeten een dak boven hun hoofd"* (Aedes, 2007b). Het BBSH zal worden omgevormd tot een nieuwe algemene maatregel van bestuur (AMvB) met een nieuwe naamgeving en met inbegrip van de bepalingen uit de diverse circulaire<sup>59</sup>.

Om de verdere verruiming van het begrip 'maatschappelijk vastgoed' tegen te gaan stelt de minister (Van der Laan's opvolger Van Middelkoop) een tijdelijke regeling vast ("*diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting*"; Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010) waarin de toewijzingsregel van 90% wordt vastgelegd (zie noot 58) alsmede een limitatieve lijst van maatschappelijk vastgoed dat voor staatssteun in aanmerking komt.

Het kabinet Rutte I (waar Donner en later Spies deel van uitmaken) neemt vanaf 2010 een groot aantal, deels in het regeerakkoord (VVD-CDA, 2010) vastgelegde besluiten. Deze besluiten hebben onder andere betrekking op de aan de woningcorporaties op te leggen heffingen, de verruiming van het huurbeleid en het aan banden leggen van het gebruik van derivaten door woningcorporaties<sup>60</sup>. De verruiming van het huurbeleid stelt naar het oordeel van de nieuwe regering woningcorporaties in de gelegenheid om meer opbrengsten te genereren (zodat zij de nieuwe heffingen kunnen betalen) en om de kloof tussen huren en kopen te dichten.

De nieuwe bewindspersonen Donner en zijn opvolgster Spies nemen intussen de omvorming van het BBSH verder ter hand met de bedoeling om de Woningwet zodanig te herzien dat het BBSH kan komen te vervallen.

De incidenten in de corporatiesector als gevolg van falende of, erger nog, malverserende directies stapelen zich op. De financiële problemen die er het gevolg van zijn kunnen doorgaans door de woningcorporatie zelf, soms met enige steun van één of enkele collega's worden opgelost. Totdat in de openbaarheid komt dat woningcorporatie Vestia in derivaten heeft gespeculeerd. De financiële strop leidt tot een zeer aanzienlijke extra heffing voor de gehele sector (zie verder paragraaf 2.3). Het leidt er toe dat de Tweede Kamer besluit om een parlementaire enquête te houden, mits de invoering van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting daardoor geen vertraging oploopt, en dat minister Spies een

<sup>59</sup> Het CFV wordt in de visie van Van der Laan omgevormd door een Autoriteit, een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) die belast zal zijn met zowel financieel als inhoudelijk toezicht, toezicht op de rechtmatigheid van handelen en toezicht op de governance van woningcorporaties.

<sup>60</sup> Dit laatste besluit staat niet in het regeerakkoord, maar is een reactie op de speculatie met derivaten bij Vestia.

commissie van 'wijzen' instelt (de commissie 'Hoekstra') om nader onderzoek te doen naar de effectiviteit van het toezicht in de sector<sup>61</sup>. De commissie dient de minister te adviseren over een meer fundamentele herbezinning op het financiële kader en toezicht ten aanzien van woningcorporaties.

Aedes zit, na een directeurswisseling, ook niet stil en publiceert het rapport *'Toezicht met bite'* (2012) waarin zij aanbevelingen presenteert voor de verbetering van het toezicht. Het rapport omvat onder meer een aanbeveling met betrekking tot het werkdomein van woningcorporaties: *"bouw een stelsel met natuurlijke spanning tussen financiële en bedrijfs-economische eisen en de volkshuisvestelijke doelen. Opdat corporaties zich kunnen 'vastbinden aan de mast tegen de verlokkingen van de Sirenen' dient het toezicht harde kaders te stellen. Hierbij hoort ook dat het toezicht op de twee verscheidene aspecten in verschillende handen ligt."*

De Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (vanaf nu kortheidshalve Herzieningswet genoemd) brengt in dit alles geen radicale verandering. Tot genoegen van vrijwel alle betrokkenen is het wetsvoorstel nog wel door de demissionaire minister aan de Tweede Kamer aangeboden. Op 5 juli 2012 nam de Tweede Kamer het voorstel aan. Deze wet kent ten opzichte van de oude woningwet een aantal opvallende verschillen. De Herzieningswet beschrijft het gebied van de volkshuisvesting (in par. 2 van de wet) en de diensten van algemeen economisch belang (DAEB; in par. 3). Het gebied van de volkshuisvesting omvat de hierna te noemen werkzaamheden voor zover deze worden verricht in wijken, buurten of buurtschappen waar de woningen van toegelaten instellingen gelegen zijn, alsmede de overige gebouwen die een op dergelijke wijken, buurten of buurtschappen gerichte functie hebben.

1. Het bouwen en verwerven van woningen;
2. Het verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning van haar woningen;
3. Het bouwen en verwerven van gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming;
4. Bijdragen aan de leefbaarheid;
5. Het bouwen en verwerven van gebouwen met een bedrijfsmatige gebruiksbestemming;
6. Het verrichten van de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het verrichten van de hierboven genoemde werkzaamheden<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> De commissie bestaat uit de voorzitter mr. R.J. Hoekstra (o.a. voormalig lid van de Raad van State), prof. dr. L. H. Hoogduin (o.a. hoogleraar monetaire economie en financiële instellingen) en prof. dr. ir. J. van der Schaar (o.a. oud hoogleraar volkshuisvesting).

<sup>62</sup> Bij AMvB worden nadere voorschriften gegeven over het toepassingsbereik van de werkzaamheden 2 t/m. 6.

In de wet zijn ook de beperkingen opgenomen die voortvloeien uit de Europese regelgeving: de ‘90%-grens’ met betrekking tot de toewijzing van sociale huurwoningen en de limitatieve lijst van maatschappelijk vastgoed.

Het woonbeleid wordt lokaal en regionaal ingevuld. Dit vindt plaats binnen de op landelijk niveau door de rijksoverheid aangegeven doelstellingen met betrekking tot de volkshuisvesting. Het Rijk stelt vast welke prestaties voor de komende jaren gewenst zijn. Waar dat mogelijk is worden deze opgaven in onderling overleg tussen de betrokken overheden (Rijk, provincies, regio’s en gemeenten) geconcretiseerd naar provinciaal of regionaal niveau en kunnen ter zake landelijke afspraken worden gemaakt met Aedes<sup>63</sup>. De gemeentelijke woonvisie geeft aan van welke partijen (inclusief de gemeente zelf) welke inspanningen worden verwacht. Deze wordt opgesteld in samenspraak met alle betrokken lokale partijen waaronder toegelaten instellingen. Toegelaten instellingen moeten naar redelijkheid bijdragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid, zoals dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam zijn. Van de toegelaten instellingen wordt verwacht dat zij een aanbod doen aan de gemeente om die delen van het gemeentelijke woonbeleid uit te voeren, die tot het werkdomein van de toegelaten instelling behoren. De ontwikkeling door gemeenten van een woonvisie wordt *niet* door middel van dit wetsvoorstel voorgeschreven.

In de memorie van toelichting bij de Herzieningswet geeft de wetgever aan dat de artikelen die het werkdomein beschrijven, geclusterd kunnen worden tot de drie onderwerpen als bedoeld in het advies van 1 december 2008 van de Stuurgroep Meijerink: de onderwerpen ‘wonen’, ‘maatschappelijke gebouwen’ en ‘leefbaarheid en wijk- en buurtaanpak’. Op de indelingsvoorstellen van Meijerink is overigens al eerder kritiek geuit onder meer door de VROM-raad (2009) en de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG, 2009): de eis met betrekking tot buurtbinding is ongegrond en bezijden de – lokaal gewaardeerde – realiteit evenals de eis om alleen vastgoed gerelateerde activiteiten te ontplooiën; *“een stap terug”*. Ook de indeling in deze deeldomeinen is aan kritiek onderhevig, hoewel er waardering is voor de poging om tot een logische indeling te komen. Punten van kritiek zijn onder meer het gebrek aan scherpheid in de omschrijving van het werkdomein (Priemus, 2009), de logica van de indeling (VROM-raad), de blijvende onduidelijkheid ten aanzien van wat niet mag (VROM-raad) en het feit dat de scheiding tussen activiteiten met en zonder staatssteun dwars door het eerste deel-domein loopt (Van der Schaar, 2009b). Belangrijke kritiek komt voorts van de VROM-raad: *“Men kan conform dit voorstel rustig in het eerste domein bivakkeren (aan goedkope en dure woningen doen) en de rest aan anderen laten”* en *“Men kan belasting betalen en rusten, met gemeente en stakeholders een goed gesprek voeren waarna berusting ook aan de andere zijde uitbreekt”*.

In oktober 2012 verschijnt het regeerakkoord van Rutte II: *‘Bruggen slaan’*. In de woonparagraaf van dit akkoord worden maatregelen voorgesteld die de woningmarkt uit het slot

<sup>63</sup> Ook de discussie over de rol van het CFV / de Financiële Autoriteit Woningcorporaties (FAW, de opvolger van het CFV) wordt beslecht: deze instantie wordt slechts met het financieel toezicht belast, het inhoudelijk toezicht en het toezicht op integriteit en rechtmatigheid blijven c.q. worden een taak van het ministerie.



moeten halen en tevens de positie van woningcorporaties herijken. De belangrijkste maatregelen die op de woningcorporaties betrekking hebben, zijn:

- De huurtoeslag blijft intact, maar er zal sprake zijn van een gedifferentieerde huurverhoging, waarbij de verhoging afhankelijk is van het huishoudinkomen.
- De taak van woningcorporaties wordt teruggebracht tot *“het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijk vastgoed”* (pp. 33)<sup>64</sup>.
- Woningcorporaties komen *“onder directe aansturing van de gemeenten”*. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners krijgen *“extra bevoegdheden”*.
- De schaal van woningcorporaties moet *“in overeenstemming zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en met de maatschappelijke kerntaak”*.
- Extra huuropbrengsten die het gevolg zijn van maatregelen in de huursector (lees: de verruiming van het huurbeleid) worden via een heffing afgeroomd.

De Herzieningswet vormde al een opmaat tot deze maatregelen. Veel zal echter uitgewerkt dienen te worden in enkele Algemene Maatregelen van Bestuur. De heffing riep, meer nog dan de andere voorgestelde maatregelen, negatieve reacties op. De teneur ervan was dat de verdien capaciteit van de woningcorporaties als gevolg van de verruiming van het huurbeleid veel geringer zal zijn dan door het Centraal Planbureau (CPB) bij de doorrekening van het Regeerakkoord werd aangegeven<sup>65 66</sup>. Minister Blok reageert in een brief aan de Tweede Kamer terughoudend: *“Indien een ongedifferentieerde invoering van een systeem met een grondslag van 4,5% van de WOZ-waarde tot een nodeloze financiële spanning bij verhuurders leidt, zal ik hier bij de uitwerking rekening mee houden”*. Bovendien stelt de minister dat woningcorporaties door een efficiëntere bedrijfsvoering meer financiële ruimte kunnen creëren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012). Een aantal recente studies ondersteunen deze laatste opvatting (Dreimüller et al, 2013; Veenstra et al, 2013).

De door minister Spies ingestelde commissie ‘Hoekstra’ rapporteert in december 2012 (Hoekstra et al, 2012). De commissie presenteert een aantal bevindingen en aanbevelingen, waaronder aanbevelingen met betrekking tot de positionering van het financieel en inhoudelijk toezicht en de aanbeveling dat er een toetsingskader wordt ontwikkeld, dat het orgaan voor het volkshuisvestelijke toezicht een inhoudelijke normstelling verschaft. Een

<sup>64</sup> Merk op dat daarmee de bij wet toegestane activiteiten grotendeels samen zullen vallen met de DAEB-activiteiten, hoewel zonder uitwerking van het regeerakkoord onduidelijk is wat met betrekking tot leefbaarheid nog zal zijn toegestaan.

<sup>65</sup> Het betreft de CPB-notitie *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord 29 oktober 2012*.

<sup>66</sup> Zie voor alternatieve berekeningen onder andere Atrivé (2013) *Gevolgen woonakkoord doorberekend: Mogelijkheden huurverhoging niet toereikend voor afdracht verhuurdersheffing*; het Economisch Instituut voor de Bouw (Mulder & Semenov, 2012) *Regeerakkoord en Woningcorporaties. Effecten van verhuurderheffing en huurmaatregelen op financiën en investeringen*; Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012) *De effecten van het huurbeleid en de verhuurdersheffing op de solvabiliteit van de corporatiesector*; Ortec Finance (Cohn & Achterveld, 2012) *Verhuurderheffing en corporaties. Een financiële analyse*.

belangrijk onderdeel van het door de commissie voorgestelde toezichtskader is de omschrijving van het taakveld waarop woningcorporaties werkzaam zijn. Dit taakveld is in de concept Herzieningswet breed omschreven. Deze brede taakstelling heeft volgens 'Hoekstra' als voordeel dat de middelen waarover de woningcorporaties beschikken maatschappelijk nuttig ingezet kunnen worden, maar heeft als nadeel dat de focus in de bedrijfsvoering soms verdwijnt. De commissie geeft in overweging onderscheid te maken, naar analogie van het rapport van de commissie Meijerink tussen taken die de woningcorporatie zonder meer dient uit te voeren en taken die als het ware facultatief zijn. Tot de eerste behoort het investeren in en het exploiteren van sociale huurwoningen voor de doelgroepen van beleid, inclusief de daaraan verbonden dienstverlening aan de huurders. Hiertoe behoort tevens de exploitatie van vastgoed met een andere functie, voor zover dit onlosmakelijk deel uitmaakt van het woningbezit. Een bredere taakinvoering is vervolgens mogelijk, bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed, leefbaarheid van wijken, of wijkontwikkeling, mits het is ingebed in het beleid van de desbetreffende gemeente en sprake is van wederkerigheid c.q. van een proportionele inbreng van de woningcorporatie(s) ten opzichte van die van de gemeente. Commerciële verhuur of projectontwikkeling behoort niet tot de kerntaak en kan slechts daarvan afgescheiden, onder commerciële voorwaarden plaatsvinden. Ten aanzien van de inhoud van het beleidskader wijst de commissie op de aanzetten die door Remkes in de Nota Mensen, Wensen, Wonen is gegeven in de vorm van een tiental doelstellingen.

In zijn reactie op het rapport van de commissie Hoekstra gaat minister Blok vooral in op de positionering van het toezicht, het nut van een beleidskader en een benchmark (zie volgende paragraaf) en de relatie tussen gemeenten en woningcorporaties (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a). Het blijft op dat moment (maart 2013) onduidelijk op welke wijze de minister uitwerking zal geven aan het voornemen in het regeerakkoord om het taakgebied van de woningcorporaties te beperken<sup>67</sup>.

Intussen worden de resultaten van het Woononderzoek 2012 gepubliceerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013b). Hieruit blijkt dat er, mede als gevolg van de economische recessie, de vraag naar sociale huurwoningen in de afgelopen drie jaar is toegenomen. De goedkope scheefheid is evenwel afgenomen, niet alleen door de introductie van de zogenaamde 90%-regel van 'Europa', maar vooral door een flinke stijging van de huren (door het harmonisatiebeleid van woningcorporaties) en een daling van de inkomens. Ook de huur- en koopquoten (de verhouding tussen huur- of kooplasten en besteedbaar inkomen) zijn in diezelfde periode met respectievelijk 10 en 13% gestegen. Aan de bestaansgrond van (de missie van) woningcorporaties hoeft zo gezien niet getwijfeld te worden.

---

<sup>67</sup> Bij het schrijven van deze tekst is er onder meer nog onduidelijkheid omtrent het handhaven van het prestatieveld 'leefbaarheid'.

Niettemin is minister Blok van opvatting dat het werkgebied van de woningcorporaties ingeperkt dient te worden. In de zomer van 2013 lekt de ‘novelle’ van minister Blok uit, bedoeld als wijzigingsvoorstel voor de Herzieningswet. Minister Blok is voornemens om het werkgebied van de woningcorporaties nader te beperken door te eisen dat de commerciële activiteiten in een aparte BV worden ondergebracht, waarbij de toegelaten instelling haar belang in de commerciële activiteiten dient af te bouwen. Aan het eind van de zomer van 2013 echter sloten Aedes en minister Blok een akkoord over de verhuurdersheffing (door minister Donner ingevoerd) in ruil voor het loslaten van de eis om alle commerciële activiteiten in een aparte BV onder te brengen<sup>68</sup>.

### 2.2.2 Prestatiesturing

Het BBSH stelt geen normen ten aanzien van de door de woningcorporatie te leveren prestaties. Dat betekent echter niet dat er binnen de volkshuisvesting en de woningcorporatiesector geen sturing op basis van normstelling zou voorkomen. De overheid hanteert onder meer normen voor de betaalbaarheid via de huurtoeslagregeling en normen voor (minimum-)kwaliteit via het Bouwbesluit. Tevens stelt de overheid door middel van het BBSH en andere wetten en regelingen eisen aan de woningtoewijzing. Maar deze normstelling laat de woningcorporaties ruimte voor eigen beleid.

Het BBSH regelt onder meer dat de toegelaten instelling woningen bouwt of verwerft op een zodanige wijze, dat aan woningzoekenden binnen de doelgroep van beleid zo veel mogelijk een woning kan worden verhuurd en stelt eisen ten aanzien van de passendheid van de woning wat betreft de relatie tussen prijs en inkomen. Voorts stelt het BBSH eisen aan de verkoopprijs bij vervreemding, aan de jaarlijkse huuraanpassing per 1 juli en aan het beslag op de huurtoeslag. Deze laatste eis is evenwel zacht van karakter.

Ook de kwaliteit van de woningvoorraad van de toegelaten instelling valt binnen de reikwijdte van zorg van het BBSH (artikel 12): de woningcorporatie zet haar middelen bij het bouwen, verwerven, verbeteren etc. zodanig in *“dat zo veel mogelijk wordt voldaan aan de eisen die ter plaatse in het belang van de huisvesting van de bevolking redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van woongelegenheden”*. Het BBSH stelt geen generieke kwaliteitseisen, maar verwijst naar lokale afspraken. Uiteraard gelden daarnaast de algemene regels die het Bouwbesluit stelt aan nieuw te bouwen en aan bestaande woningen.

Het rijk is ook buiten het kader van het BBSH zeer terughoudend in het formuleren van generieke prestatienormen. Een belangrijke reden is dat dergelijke prestaties niet altijd goed afdwingbaar zijn. Het rijk heeft immers voor het realiseren van politiek gewenste prestaties steeds tot taak om voorwaarden te creëren, in de vorm van wet- en regelgeving, stimuleringsregelingen etc., die andere partijen stimuleren en/of ruimte bieden tot het daadwerkelijk realiseren van de gewenste prestaties. Dat blijkt niet altijd goed mogelijk. Zo stelde staatssecretaris Remkes een norm voor de verkoop van sociale huurwoningen, maar

---

<sup>68</sup> Begin oktober 2013 keurde de ledenraad van Aedes het akkoord goed.

hij moest constateren dat die norm, ondanks aanvullende wetgeving<sup>69</sup>, noch haalbaar, noch afdwingbaar was<sup>70</sup>. Andere normen hebben meer het karakter van een richtsnoer, zoals het streven van minister Dekker om het woningtekort terug te dringen tot een aanvaardbare 1,5% in 2010. Soms blijft normstelling achterwege, zoals bij de wens van staatssecretaris Remkes (omschreven in zijn nota *Mensen Wensen Wonen*, 2000) om de slaagkansen voor lage inkomensgroepen te verruimen en hun woonlasten te beperken<sup>71</sup>. Soms wil het rijk prestatieafspraken in overeenkomsten vastleggen. Maar dat vraagt soms een langdurig onderhandelingsproces dat de spankracht van de regering te boven gaat, waardoor de overeenkomst niet geaccordeerd wordt. Dat lot was het onderhandelaarsakkoord tussen minister Vogelaar en Aedes beschoren. Het Convenant Energiebesparing Corporatiesector kwam overigens sneller en geruislozer tot stand. Om de gewenste energiebesparingseffecten te realiseren werd de regelgeving aangepast (aanpassing woningwaarderingstelsel), waardoor verhuurders sneller de benodigde investeringen zouden plegen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009b).

Zowel in het BBSH als in de Herzieningswet wordt de inhoudelijke sturing (vooraf) neergelegd bij het lokale niveau. De gemeenten in het werkgebied van de woningcorporatie dienen hierin een sleutelrol te spelen. Dat komt slecht uit de verf en daar is een aantal redenen voor aan te dragen:

- Het ontbrak de gemeenten toe nu toe aan voldoende middelen om de door haar gewenste beleidskeuzen bij de woningcorporatie af te dwingen. In de Herzieningswet worden enkele nieuwe instrumenten hiervoor aangedragen waarvan het effect nog moet blijken<sup>72</sup>;
- ‘Wie betaalt bepaalt.’ Als het gaat om nieuwbouwprojecten heeft de gemeente naast juridisch instrumentarium (bijv. het bestemmingsplan) nog het grond(prijzen)beleid tot

<sup>69</sup> Wet bevordering eigen woningbezit, 11 december 2000

<sup>70</sup> Doelstelling van Remkes was om jaarlijks 50.000 huurwoningen te verkopen gedurende 10 jaar. Uiteindelijk zijn veel minder corporatiewoningen verkocht dan in het beleid voorzien was: gemiddeld per jaar in de periode 2000 – 2007: 15.700 woningen (bronnen: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006); *Ruimte geven, bescherming bieden; een visie op de woningmarkt*, VROM-raad (2002); *Haasten en onthaasten in de stedelijke herstructurering*; *Advies 035*, Aedes (2006); *Eigentijds maatschappelijk ondernemen; een praktische handreiking voor woningcorporaties*, Aedes (2008b); *Beleidsvisie relatie overheid, corporatie, burger; corporaties als maatschappelijke onderneming midden in de samenleving*). Dit beleid ontmoette bij de meeste woningcorporaties overigens de nodige weerstand.

<sup>71</sup> Overigens valt het outcome-karakter van deze prestatieomschrijvingen op. Het eerste prestatieveld kwam later terug in de visie van minister Dekker op de woningmarkt (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2006). Zij stelt daarin dat intensivering nodig is op de pijler ‘beschikbaarheid’. Deze pijler behoort volgens de nota tot de zogenoemde ‘ijzeren driehoek’ van het woonbeleid. De twee overige pijlers zijn ‘betaalbaarheid’ en ‘kwaliteit’. Ten aanzien van die pijlers moeten we volgens Dekker wel onze zegeningen tellen: er zijn nauwelijks meer slechte woningen, 90% van de bewoners is tevreden over zijn of haar woning, de woonlasten zijn gemiddeld in Europees perspectief en de segregatie is relatief laag vergeleken andere landen.

<sup>72</sup> Deze hebben onder andere betrekking op de rapportage aan en het overleg met de gemeente(n) in het werkgebied. De minister behandelt eventuele geschillen tussen gemeente en woningcorporatie. Voorstellen ter uitwerking zijn onder andere door de Vereniging van Nederlandse gemeenten geformuleerd (Conijn, J.B.S. (2013); *Gemeenten en corporaties; de vrijblijvendheid voorbij. Wederkerig en verplichtend*; VNG).

haar beschikking. Dergelijke instrumenten ontbreken als het gaat om de kwaliteit en prijs van de bestaande voorraad.

- De kleinere gemeenten ontbreekt het aan capaciteit om – beleidsinhoudelijk – voldoende ‘countervailing power’ te leveren.
- De meeste woningmarkten functioneren op bovengemeentelijk niveau. Met regelmaat staan gemeenten in een zelfde regio als concurrenten tegenover elkaar als het gaat om het aantrekken van bewoners (en werkgelegenheid, toeristen etc.). Woningcorporaties werken in veel situaties regionaal. Vanuit die positie kunnen woningcorporaties het onderling strijdige beleid van de gemeenten in hun werkgebied corrigeren. Vanuit die optiek gezien is het niet altijd negatief dat woningcorporaties hun eigen koers in het beleid kunnen kiezen<sup>73</sup>.
- Niet alleen de gemeenten, maar ook de andere stakeholders dienen invloed te kunnen uitoefenen op het beleid van de woningcorporatie. De rol van de huurdersorganisaties in dezen is formeel geregeld in het BBSH en de Herzieningswet, maar ook in separate wetgeving (de Wet op het overleg huurders verhuurder uit 1998). Over de wijze waarop de overige stakeholders hun invloed kunnen uitoefenen is niets direct in wet- of regelgeving vastgelegd. Wel zijn in de governancecode van de woningcorporatiesector (Aedes, 2011) eisen gesteld aan de omgang met stakeholders. Deze governancecode wordt ingevolge de Herzieningswet verplicht voor woningcorporaties en zal bij AMvB worden vastgesteld. Er zullen geen inhoudelijke regels gesteld worden ten aanzien van de inhoud van de informatie die de woningcorporatie aan deze overige stakeholders ter beschikking moet stellen, maar het is evident dat de stakeholders gebaat zijn met materiaal dat hen inzicht verschaft in de doelen, strategieën, voorgenomen activiteiten en financiële uitgangspunten en restricties van de woningcorporatie in kwestie.

Prestatiesturing kan onder meer plaatsvinden via een visitatiestelsel. De in 2009 opgerichte Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland (SVWN) heeft een format voor de visitators ontwikkeld waarin beoordelingen zijn opgenomen over de prestaties van de woningcorporatie. Het betreft de prestatievelden presteren naar (eigen) ambities, presteren naar opgeven, presteren volgens belanghebbenden, presteren naar (financieel) vermogen en governance<sup>74</sup>. De visitaties worden iedere vier jaar uitgevoerd. De governancecode stelt een vierjaarlijkse visitatie verplicht voor Aedes-leden. De kwaliteit en het nut van de systematiek wordt allerwegen gewaardeerd (Van Bortel et al, 2012). Eén van de tekortkomingen in de systematiek is dat de beoordelaars vaak een inschatting moeten maken van de prestaties bij gebrek aan cijfermateriaal (zie onder andere Smink, 2011), omdat duidelijk geformuleer-

<sup>73</sup> Vanuit diezelfde optiek gezien is het wel nadelig dat sterke regionale samenwerkingsverbanden verdwijnen en de provincie hierin slechts een beperkte functie heeft.

<sup>74</sup> Bij de eerste drie perspectieven worden de volgende prestatievelden onder de loep genomen: huisvesting van primaire doelgroep, kwaliteit woningen en woningbeheer, huisvesting doelgroepen met specifieke aanpassingen of voorzieningen, (des)investeren in vastgoed, kwaliteit van wijken en buurten en overige/andere prestaties. Bij investeren naar vermogen betreft het de prestatievelden: de financiële continuïteit, het financieel beheer, de doelmatigheid en de vermogensinzet. Bij governance betreft het de prestatievelden: de besturing, het intern toezicht en de externe legitimatie.

de doelen ontbreken of omdat geleverde prestaties collectief van aard zijn (Van Bortel et al, 2012). In evaluaties van de visitatiesystematiek wordt evenwel aanbevolen om de methodiek niet verder te normeren in een al te strak keurslijf en ruimte te geven voor het kwalitatieve oordeel van de visitatiecommissie (Commissie Anderiesen, 2011). Van Bortel et al (2012) bevelen een 5.0 versie aan waarin de kern van de prestatiebeoordeling gevormd wordt door een vaste set prestatie-indicatoren die voor alle woningcorporaties gelijk is. Minister Blok (kabinet Rutte II) heeft het voornemen om de visitaties voor woningcorporaties verplicht te stellen.

Al langer wordt de Balanced ScoreCard (BSC) – of daarvan afgeleide varianten – door een aantal woningcorporaties gebruikt (zie onder andere Dreimüller, 2002 en Gruis, 2005). Naast financiële KPI's (kritische prestatie-indicatoren) worden vaak ook productiecijfers (bijvoorbeeld aantallen nieuwbouwwoningen en renovaties) als KPI in de BSC opgenomen. Vermoedelijk betreft het zelden outcome gerelateerde KPI's<sup>75</sup>. Er bestaan enkele varianten op de BSC die hierin zouden kunnen voorzien (zie Moore, 2003 en Van de Sluis, 2008), maar die hebben, voor zover mij bekend, geen wortel geschoten in de sector. Ook benchmarks krijgen aandacht. Zo houdt de commissie Hoekstra (2012) een pleidooi voor een sectorbrede benchmark waarin naast financiële prestaties ook maatschappelijke prestaties zijn opgenomen. Aedes, KWH, Woonbench<sup>76</sup> en CFV werken momenteel samen aan de inrichting van het Corporatie Benchmark Centrum (CBC). Dit is een basis-benchmark, die de mogelijkheid biedt om kerncijfers van woningcorporaties met elkaar te vergelijken. Deze benchmark wordt in oktober 2013 gepresenteerd. De benchmark zal voornamelijk niet voor externen toegankelijk zijn, waardoor – bij het verdwijnen van de 'Corporatie in Perspectief (CiP)' cijfers van het CFV – de sector aan transparantie inboet. Rond vijftig woningcorporaties zijn aangesloten bij aeDex. Dit is echter louter een financiële benchmark (zie ook noot 30). In het kader van het SEV-experimentenprogramma 'het maatschappelijke harder' heeft een aantal woningcorporaties zich ingespannen om instrumenten te ontwikkelen waarmee zij ook op maatschappelijke c.q. volkshuisvestelijke prestaties zouden kunnen sturen. Een aantal instrumenten, zoals de MKBA, krijgt nog steeds aandacht. Hier kom ik verderop in deze dissertatie nog uitgebreid op terug.

Het brede werkdomein van woningcorporaties en het goeddeels ontbreken van landelijke prestatienormen – een gebrek aan sturing vooraf – maakt toezicht achteraf problematisch. Het inhoudelijk toezicht (achteraf) blijft bij het ministerie berusten, ook in de plannen van minister Blok. Het is de vraag of het ministerie hiervoor momenteel voldoende is geëquipeerd (Hoekstra, 2012).

De interne toezichthouder van de woningcorporatie heeft een essentiële rol in het inhoudelijk toezicht. Tot nu toe heeft de focus in het toezicht bij de Raden van Toezicht op de financiële aspecten gelegen en te weinig op het maatschappelijk presteren (Schilder et al, 2006;

<sup>75</sup> Dit vermoeden is gebaseerd op een onderzoek van Conqueastor (Overmars, R., R. Viering (2012); *Maatschappelijke verantwoording van woningcorporaties*) en op eigen praktijkervaringen.

<sup>76</sup> Zie [www.woonbench.nl](http://www.woonbench.nl).

Goodijk, 2011). Goodijk (2011: 35) stelt dat de RvT onder andere tot doel heeft om *“de opvattingen en waarden vanuit de samenleving present [te] stellen (toezien op publieke waardecreatie en het maatschappelijk geweten zijn).”* Daartoe dient de Raad adequate informatie van het bestuur te verkrijgen en waar nodig zelf te verzamelen.

De commissie Hoekstra (2012: 6) presenteert enkele conclusies en aanbevelingen die een betere inhoudelijke sturing mogelijk moeten maken:

- “[Het] toezicht kan alleen effectief zijn als het kan bouwen op een [...] goed functionerende verantwoording [...] van beleidsvoornemens en prestaties.
- Ontwikkel een benchmark van bedrijfskosten en bedrijfsprestaties, zo mogelijk ook voor de waardering daarvan door stakeholders.
- Idealiter maakt de woningcorporatie daarbij inzichtelijk wat de kosten van het behalen van maatschappelijke doelen zijn ten opzichte van een marktconforme bedrijfsuitoefening en vermogenswaardering. Daartoe zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen rendementseisen op basis van de marktwaarde, het rendement van vastgoed-exploitatie en het maatschappelijk rendement.
- Een beleidskader volkshuisvesting zou de transparantie van het toezicht versterken en ook het toetsingskader dienen te zijn voor het ministeriële oordeel over de prestaties van de 245 woningcorporaties”.

Op deze inhoudelijke aspecten van de aanbevelingen van ‘Hoekstra’ reageert de minister als volgt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a):

- Het realiseren van een benchmark is waardevol, maar behoort tot de verantwoordelijkheid van de corporatiesector. Dat geldt evenzeer voor het transparant presenteren van de verschillende rendementen. De minister noemt als voordeel van deelname aan de aeDex-benchmark dat woningcorporaties zowel hun financieel-economische als maatschappelijke prestaties zichtbaar kunnen maken<sup>77</sup>.
- De minister onderschrijft het nut van een landelijk beleidskader, maar slechts onder de voorwaarde van een lokaal (gemeentelijk) primaat bij de invulling (en beoordeling) van de prestaties van woningcorporaties. Een en ander dient nader te worden uitgewerkt.
- De relatie tussen de woningcorporatie en de gemeente verandert. De formulering van minister Blok is scherper dan in de Herzieningswet: de woningcorporatie kan niet volstaan met het ‘in acht nemen’ van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, maar dient een bod op de realisatie van het volkshuisvestingsbeleid te doen.

---

<sup>77</sup> Dat lijkt op een misvatting van de minister: de aeDex indices laten zien welk bedrijfseconomisch offer woningcorporaties brengen (het verschil tussen het marktconform financieel rendement en het beleidsconforme rendement), maar niet de maatschappelijke effecten of prestatie die met behulp van dit offer gerealiseerd worden.

## 2.3 Het vermogen van de woningcorporatie en financiële sturing

De woningcorporaties beschikken over een aanzienlijk eigen vermogen<sup>78</sup>. Zij zetten dit eigen vermogen in ten behoeve van maatschappelijk gewenste investeringen, die deels laag of niet renderend zijn en derhalve kunnen leiden tot een nulgroei of zelfs krimp van het eigen vermogen. Het is in dat licht gezien evident dat in de discussie over de breedte van het speelveld van woningcorporaties het vraagstuk van vermogensallocatie een belangrijke rol speelt. De overheid kan slechts indirect invloed uitoefenen op de allocatie van dit vermogen door de aard en omvang van de activiteiten van woningcorporaties te beïnvloeden. De sector is immers nagenoeg financieel zelfstandig of anders gezegd, er is geen directe economische sturing aan de orde, omdat er vrijwel geen 'stuurstroom' van euro's is die dat mogelijk maakt (Noordegraaf, 2002). Uiteraard kan de overheid ook vermogen aan de sector onttrekken met behulp van belastingmaatregelen en heffingen, zoals sinds 2008 gebeurt, maar dat kan men uit oogpunt van het delicate krachtenspel tussen de overheid en de corporatiesector en het daarin besloten vraagstuk van de vermogensallocatie als een paardenmiddel aanmerken.

Onder meer Van der Schaar (2003) brengt de keuze voor een brede taakstelling (van onder andere staatssecretaris Remkes) in verband met de wens van de overheid om te kunnen sturen op een brede inzet van het vermogen. Niettemin verwoorden de meeste auteurs in de afgelopen 10 jaar een angst voor het weglekken van het vermogen uit de corporatiesector en daarmee uit de volkshuisvesting (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004; Brandsen en Helderma, 2005; Brandsen, 2006; Helderma, 2007a; Van Wijk, 2008). De VROM-raad (2005) ziet het liefst *"harde buitengrenzen"* om te waarborgen dat de bestemming van het vermogen *"aan het wonen gerelateerd blijft"*. Helderma (2007b) ziet de sociale woningvoorraad en het daaraan verbonden vermogen als een collectieve hulpbron ten behoeve van het reguleren en collectivieren van investeringsrisico's in de volkshuisvesting. Conijn noemt de bestemmingsplicht van het corporatievermogen zelfs de hoeksteen van het corporatiebestel (Conijn 2005) en de commissie Schilder bracht de behoefte aan extern toezicht op de corporatiesector in verband met de inzet van het corporatievermogen: *"Meer specifiek komt de legitimiteit van extern toezicht voort uit de gerede wens het maatschappelijk bestemde vermogen te beschermen"* (Schilder et al, 2006). Woningcorporaties dienen transparant te zijn ten aanzien van de keuzen met betrekking tot de vermogensallocatie. Ook de sector zelf onderschrijft dit: *"jaarlijks geeft u inzicht in de investeringscapaciteit van uw corporatie en geeft u ook aan hoe u die gaat inzetten ten behoeve van uw maatschappelijke doelstelling"* (De Boer, 2005). Maar inzicht bieden alleen is onvoldoende; de centrale overheid wil ook invloed kunnen uitoefenen op de keuzen die woningcorporaties maken. Onder andere de commissie Schilder pleit hiervoor; zij wijst op de *transparantiemethodiek*<sup>79</sup> als instrument om op een niet dwingende wijze enige centrale

<sup>78</sup> Het eigen vermogen in de sector wordt per 31 december 2011 geschat op ca. 36 miljard euro, inclusief ruim 1,5 miljard euro aan voorzieningen. Dat is ca. € 13.800 per woning (bron: CFV, 2012).

<sup>79</sup> De transparantiemethodiek komt in hoofdstuk 7 uitgebreid aan de orde.



sturing te geven aan een effectieve aanwending van het maatschappelijk gebonden vermogen<sup>80</sup>.

In het advies van de commissie de Boer ligt de nadruk op zelfsturing van de corporatiesector. Deze toonzetting van het advies blijft in Aedes-gelederen doorklinken en kleurt ook het advies van de stuurgroep Meijerink (2008) en vooral ook de direct daarop volgende beleidsvisie van Aedes (2008). Aedes uit hierin een wens tot een ruimhartiger (en lokaal te preciseren) domeinafbakening ten aanzien van zowel de activiteiten als de aanwending van het vermogen. Adequaat intern toezicht, transparantie en 'horizontale' verantwoording moeten een garantie bieden voor een doelmatige besteding van het maatschappelijke gebonden vermogen en 'weglek' ervan voorkomen. Daarnaast is volgens de beleidsvisie een objectieve maatstaf gewenst voor de investeringsruimte van woningcorporaties<sup>81</sup>. De corporatiebranche dient volgens de stuurgroep Meijerink een norm voor de financiële ruimte van woningcorporaties te formuleren, gebaseerd op de systematiek van kasstromen; de in te stellen Autoriteit zou zich op deze norm moeten baseren. Priemus (2009) vindt dit bezwaarlijk: voorbijgegaan wordt aan de dynamisering van de vermogensovermaat en aan de matching. In dat kader verwijzen de VNG (2009) en de VROM-raad (2009) naar de (nieuwe) beoordelingsmethodiek van het CFV (de 'bedrijfsmatige continuïteit'; zie CFV, 2008b)<sup>82</sup>. Van der Schaar ziet in het advies een te grote vaagheid voor voldoende zekerheid over de vraag of de bestemmingsplicht op het non-profit vermogen wordt gehandhaafd (Van der Schaar, 2009b), dat wil zeggen dat er een reëel risico is dat er in dat geval vermogen uit de sector zou 'weglekken'<sup>83</sup>.

Belangrijk is om in te zien dat de *wel* toegestane activiteiten conform het BBSH niet altijd laagrenderend hoeven zijn. Dat laatste kan soms het geval zijn bij het realiseren van maatschappelijk vastgoed. Woningcorporaties stellen uiteenlopende rendementseisen aan hun maatschappelijke investeringen (Van Os, 2009b; Koning & Van Leuvensteijn, 2009), bijvoorbeeld bij investeringen in energiebesparende maatregelen en bij maatschappelijk vastgoed. Rendementseisen lopen uiteen van marktconform (rond 8%) tot ca. 2,5%, mede afhankelijk

---

<sup>80</sup> Zie Conijn (2004) en van Os (2006b).

<sup>81</sup> Het viel in die periode Aedes zwaar om een dergelijke maatstaf van buitenaf (door de politiek) te accepteren getuige mede de zinsnede in de beleidsvisie dat *"het de verantwoordelijkheid van de corporatie [is] om al dan niet gevolgen te verbinden aan de constatering dat er meer ruimte is om te investeren. ... De nadere invulling van presteren naar vermogen laat onverlet dat in het bestel de beslissing tot investeren uitsluitend toekomt aan de corporatie als private rechtspersoon"*.

<sup>82</sup> Ook dient de normering van de investeringsruimte van rijkswege te komen; niet vanuit de branche, het object van toezicht, zelf.

<sup>83</sup> Indien bij een voorgenomen, maar (conform het BBSH en de DAEB voorwaarden) niet toegestane activiteit een rendementsverwachting geldt die lager is dan het actuele marktconforme rendement van diezelfde activiteit, is in mijn optiek sprake van 'weglekken' van vermogen, want er is in die situatie minstens één externe partij, niet zijnde de doelgroep van beleid, die een indirecte tegemoetkoming van de woningcorporatie ontvangt, zonder dat daarmee formeel een doel binnen de BBSH-prestatievelden wordt gediend. Het CFV constateert in het *'Sectorbeeld voornemens woningcorporaties, prognoseperiode 2012-2016'* dat de woningcorporaties verwachten dat ook de meeste niet-DAEB activiteiten onrendabel zullen zijn, dat wil zeggen een lager dan een marktconform rendement zullen opleveren (Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012); *Sectorbeeld voornemens woningcorporaties. Prognoseperiode 2012-2016*).

van de rendementseisen die aan het eigen vermogen gesteld worden. Woningcorporaties maken, als het goed is, dergelijke keuzen in goed overleg met hun stakeholders. In hoofdstuk 7 kom ik hier nog uitgebreid op terug.

Het is heel wel mogelijk dat de kerntaak van een woningcorporatie, het exploiteren van sociale huurwoningen, bij een voldoende omvang van het eigen vermogen, in continuïteit voldoende financieel rendement oplevert om de vastgoedportefeuille blijvend aan te passen aan de vigerende (maar veranderende) maatstaven van de markt (zie o.a. Conijn en Paardekooper, 2001; Bijdendijk en Hoff, 2002; Brandsen en Helderman, 2005; Van Os, 2005). Het is goed om daarbij aan te tekenen dat het allergrootste deel van de onrendabel geïnvesteerde middelen in de sector besteed worden aan een afslag op de huurprijs; de vraaghuur van sociale huurwoningen ligt doorgaans ver beneden de kostprijsuur of de markthuurstuur. Om zichzelf financieel te kunnen bedruipen hoeven de activiteiten van de woningcorporatie “niet perse op het gangbare marktniveau te liggen” (Brandsen et al, 2006). Diverse auteurs (o.a. Van der Geest, 2003; Bijdendijk 2007 en 2009) en bewindslieden (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1999; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2005) veronderstellen echter dat verkoop van vastgoed noodzakelijk is om in continuïteit voldoende rendement te genereren. Deze stelling heeft vermoedelijk geen algemene geldigheid; of de exploitatie van het vastgoed voldoende rendement genereert hangt in belangrijke mate af van de economische omstandigheden (die tot uitdrukking komen in kosten-, rente- en inflatieontwikkelingen) en van de solvabiliteit bij aanvang van de beschouwde periode<sup>84</sup>. In bepaalde perioden en in

<sup>84</sup> In de jaren voorafgaand aan ‘Donner’ was de algemene opinie dat de financiële positie van de corporatiesector meer dan comfortabel was. Het CFV sprak van een forse vermogensovermaat (Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003); *Investeren uit steen. Vermogensovermaat woningcorporaties*). De gemiddelde solvabiliteit in de sector lag op ruim 30% op basis van de door het CFV genormaliseerde bedrijfswaarde (het CFV hanteert de term exploitatiewaarde) van het vastgoed. Vanaf 2006 is sprake van een lichte daling van de solvabiliteit, maar in 2010 lijkt de solvabiliteit zich te stabiliseren (Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007); *Sectorbeeld woningcorporaties 2007, verslagjaar 2006*, Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009); *sectorbeeld realisaties woningcorporaties 2008*, 2011b). De rentedekkingsgraad (interest coverage ratio; ICR) laat een wat ander beeld zien; na een aanvankelijke stijging nam deze in 2008 sterk af vanwege de vennootschapsbelasting en de vogelaarheffing. In 2009 en 2010 lijkt de kasstroompositie van de corporaties zich gemiddeld genomen weer te herstellen door de blijvend lage kapitaalmarktrente en het iets toegenomen exploitatiere-sultaat. Niettemin ontstaat vanaf 2010 het beeld dat de corporatiesector het financieel zwaar heeft of in ieder geval zwaar gaat krijgen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2010); *Brief aan Tweede Kamer over Artikelen Volkskrant inz. Financiële positie woningcorporaties*; kenmerk ABC2010032190; Aedes (2012); *Financiële positie corporaties onder druk*; website d.d. 17-08-2012; Conijn & Achterveld, 2012; Atrivé (2013) *Gevolgen woonakkoord doorberekend: Mogelijkheden huurverhoging niet toereikend voor afdracht verhuurdersheffing*).

- Ten eerste in het regeerakkoord van het kabinet Rutte I opgenomen dat woningcorporaties vanaf 2014 een jaarlijkse heffing van ca. 620 miljoen euro moeten betalen ter bekostiging van de huurtoeslag. Daar staat tegenover dat de vogelaarheffing in 2013 stopt (150 miljoen euro). Daar komt als gevolg van de grote verliezen op de derivatenportefeuille van woningcorporatie Vestia weer – los van het regeerakkoord – een heffing bij: voor een periode van tien jaar bedraagt de heffing in totaal 675 miljoen euro plus rente. Om dit te bekostigen moeten alle corporaties vanaf 2013 een saneringsbijdrage tussen 1 en 5 procent gaan betalen.

bepaalde marktgebieden zal verkoop van woningen evenwel noodzakelijk zijn. Dat betekent onder meer dat er ten aanzien van de activiteiten van de woningcorporatie “*direct of indirect, een relatie dient te zijn met de ontwikkeling van de waarde of het waardebehoud van het woonvastgoed van de corporatie*” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2005). Bijdendijk stelt in verschillende essays (o.a. Bijdendijk, 2006) dat het realiseren van duurzame kwaliteit veel belangrijker is dan het bereiken van lage (investerings- en exploitatie)kosten, omdat kwaliteit zich op enig moment door verkoop kan uitbetalen. De marktwaarde(ontwikkeling) van het vastgoed is hiervoor de maat. Hieraan zit ook een andere kant: opvallend is dat in de huidige discussies over de financiële krapte tot nu toe weinig gesproken wordt over de al decennia lang gestegen norm met betrekking tot de (functionele) woningkwaliteit, naast een autonome reële stijging van de bouwkosten één van de belangrijkste factoren die tot de hoge zogenaamde ‘onrendabele toppen’ van nieuwe sociale huurwoningen hebben geleid (Van Os, 2005; De Wildt & Luijckx, 2011). Het is daarbij zaak te bedenken dat verkoop van sociale huurwoningen naast een positief financieel effect ook een negatief maatschappelijk effect kan (niet: ‘zal’) hebben, indien de slaagkansen van lage inkomensgroepen hieronder negatief beïnvloed wordt. In het hoofdstuk 7 kom ik op het ‘sturen op marktwaarde’ uitgebreider terug.

Fundamenteel is de vraag of het mechanisme van het *revolving fund* als principe omarmd zou moeten worden. In de literatuur zijn twee typen bezwaren terug te vinden. Een stelsel dat berust op interne subsidiëring is op den duur onhoudbaar volgens Fleurke et al (2009). Gedwongen verlies bij investeringen remt de wil om te investeren af, ongeacht of men rijk is of niet. Als sociale verhuur moet worden gesubsidieerd, dan moeten dat publieke subsidies zijn (fiscale of directe objectsubsidies), waar alle sociale verhuurders, inclusief de toetredders, aanspraak op moeten kunnen maken. Iets dergelijks noteerde Schilder al eerder in een advies aan minister Dekker over het toezicht in de sector (Schilder et al, 2006). Alleen het financiële toezicht beoordeelde de commissie als voldoende<sup>85</sup>. Dat leidt volgens Schilder tot

- 
- Aedes voert aan dat de bouw- en onderhoudskosten steeds toenemen. De laatste jaren (2010-2012) lijken deze kosten als gevolg van de recessie enigszins te stabiliseren als althans het effect van toenemende kwaliteitseisen wordt uitgesloten (De Wildt & Luijckx, 2011).
  - Het aantal verkochte huurwoningen in 2010 is toegenomen ten opzichte van de drie eraan voorafgaande jaren (Centraal Fonds Volkshuisvesting (2011); *Volkshuisvestelijke trends 2006-2010*). Het vermoeden is dat het aantal aan particulieren te verkopen sociale huurwoningen in de jaren vanaf 2011 zal dalen als gevolg van de recessie.
  - Positief is dat de rente van de kapitaalmarktleningen tussen 2007 en 2010 een dalende tendens laat zien en schommelt tussen de 4,7 en 2,4% (Centraal Fonds Volkshuisvesting (2011); *Volkshuisvestelijke trends 2006-2010*). Het is gevaarlijk om hier prognoses over te geven.

Alles bij elkaar zullen bovengenoemde ontwikkelingen – indien voorgenoemen kabinetsbesluiten tot wetgeving leiden en de geuite vermoedens bewaarheid worden – een negatief gevolg hebben voor de kasstromen en uiteindelijk voor de vermogensontwikkeling. Daar staat tegenover dat een aantal besluiten van Rutte I een positieve bijdrage aan de financiële positie zullen leveren.

<sup>85</sup> Het toezicht kent vier doelen, toezien op:

- 1 Een financieel gezonde sector (prudentieel financieel toezicht).
- 2 Een effectief opererende sector (toezicht op maatschappelijke prestaties en rechtmatigheid).
- 3 Een efficiënt opererende sector (efficiëntietoezicht).
- 4 Een integere sector (integriteitstoezicht).

de situatie dat van het prudentiële toezicht de perverse prikkel uitgaat om niet te investeren in sociale huurwoningen als verlieslatend product. De vermogensgroei die de woningcorporaties in de periode vanaf de bruteringswet tot en met 2006 hebben gerealiseerd (bron: CFV) noemde Van der Schaar in zijn afscheidsrede als hoogleraar in 2009 een 'beleidslast': *"Zelfregulering is bij rijkdom geen handig mechanisme. Nu rust het omvangrijke vermogen 'in de dode hand'"* (Van der Schaar, 2009c). Anders gezegd: *"'t is de schuld van 't kapitaal'"* (Fleurke et al, 2009). Ten tweede gaat het om problemen die voortvloeien uit Heerma's afschaffing van de investeringsubsidies: een verschuiving van machtsbalans bij gemeenten (ten gunste van de diensten Ruimtelijke Ordening en het Grondbedrijf), gecompliceerde grondexploitaties en stijgende grondprijzen vanwege het belang van grondopbrengsten voor de gemeenten bij het wegvallen van bouwsubsidies (Van der Schaar, 2009c). Herintroductie van objectsubsidies of uitbreiding van subjectsubsidies (bijvoorbeeld in het kader van marktconform huurprijsbeleid<sup>86</sup>) zouden in combinatie met een liberalisering van de huurprijzen het marktmechanisme in de kostprijs- en huurprijsvorming terug kunnen brengen. Dekking voor de subsidies kan gevonden worden door afroeping van vermogens (bijvoorbeeld via belastingheffing of aandelenuitgifte). Dat alles zou een fundamentele wijziging van het stelsel betekenen met consequenties voor de woonlasten van huurders, voor de winstgevendheid van en mogelijke aandelenuitgifte en winstuitkeringen door de woningcorporaties en regels voor het uit- en toetreden als toegelaten instelling. Maar dan nog blijven de bestemming van het corporatievermogen en de invloed van de overheid hierop kwesties van belang die mede bepalend zijn voor het speelveld van de woningcorporaties (en de bij de activiteiten te stellen rendementseisen). Bij een doorstart van de corporatiesector in een vernieuwd stelsel nemen de woningcorporaties immers de vermogens mee die, in ieder geval door de overheid, vooralsnog als publiek bezit beschouwd worden.

## 2.4 Conclusies

### Prestatievelden

De beschrijving van 'het gebied van de volkshuisvesting' in zowel het BBSH als de Herzieningwet laat ruimte voor eigen interpretatie van de woningcorporaties. De beleidsruimte voor woningcorporaties is ten opzichte van het oorspronkelijke BBSH met de introductie van de twee nieuwe prestatievelden 'leefbaarheid' en 'wonen en zorg', nog versterkt door enkele circulaire – met name de MG 99-23 –, aanzienlijk toegenomen. Veel woningcorporaties hebben die ruimte meer dan benut. De hiervoor verantwoordelijke staatssecretarissen Tommel en Remkes hebben vervolgens getracht door middel van nadere bepalingen hardere 'buitengrenzen' te stellen aan het werkgebied. Dat is na Remkes door de diverse ministers eveneens geprobeerd, hoewel afwisselend met minder (Winsemius, Vogelaar) en met meer (Dekker, Van der Laan, Donner, Spies, Blok) enthousiasme. Bij deze laatste groep van bewindslieden zal de druk vanuit 'Europa' om de staatssteun te beperken een belangrijke

<sup>86</sup> Zoals dat in het reeds beëindigde experiment Huur op Maat is ontwikkeld.

rol gespeeld hebben bij het aannemen van een strengere houding. De door de bewindslieden bij herhaling geformuleerde restricties hebben vooral betrekking op het creëren van een gelijk speelveld en op de wens om de activiteiten van woningcorporaties te beperken tot gebieden waar zij bezit hebben. Wel heeft minister Van der Laan ingevoerd dat iedere woningcorporatie een landelijke toelating kan aanvragen.

In diezelfde periode heeft Aedes als vertegenwoordiger van de overgrote meerderheid van woningcorporaties steeds gepleit voor meer ruimte ten aanzien van het taakgebied, meer mogelijkheden voor onderlinge concurrentie en zelfsturing. Het is dan te verwachten dat de overheid – zeker met de adem van ‘Europa’ in de nek – tegendruk uitoefent. Er bestaat zodoende al jaren een wankel evenwicht tussen ruimte geven en beheersen, met alle problemen voor de aansturing en het toezicht van dien.

De uitspraken in het regeerakkoord van Rutte II gaan voor het eerst sinds Tommel beduidend verder, waar het de inperking van het taakveld van woningcorporaties betreft. Het regeerakkoord lijkt hierin verder te gaan dan de Herzieningswet en daarmee ook verder dan wat nu als Diensten van algemeen economisch belang (DAEB) wordt aangemerkt. Deze uitspraken dienen echter bij het schrijven van deze tekst nog nader door minister Blok uitgewerkt en aan de Kamers voorgelegd te worden. Het advies van de commissie Hoekstra met betrekking tot het taakgebied, waar Blok zich mogelijk op zal baseren, ligt evenwel meer in de lijn van het beleid van zijn directe ambtsvoorgangers. Het recente akkoord tussen minister Blok en het Aedes-bestuur (Aedes, 2013) wijst op een versoepeling aan de kant van de minister.

### **Prestatiesturing**

Prestatiesturing is in de beschouwde periode van twintig jaar niet tot volle wasdom gekomen. Er is geen normatief kader op landelijk niveau ontwikkeld ter uitwerking van het BB-SH. De centrale overheid heeft steeds de gemeenten de ruimte willen laten om het beleid lokaal in te vullen en een kader voor woningcorporaties te scheppen. De lokale prestatieafspraken en, later, de woonvisie waren hiervoor de aangewezen instrumenten. Er bestonden en bestaan echter geen adequate middelen om het gebruik van deze instrumenten af te dwingen, laat staan om er afdwingbare kwaliteitseisen aan te stellen, hoewel er diverse voorstellen voor gedaan zijn (o.a. Conijn, 2005). De algemene maatregelen van bestuur die ten behoeve van de Herzieningswet worden uitgewerkt zouden hierin enigermate moeten voorzien. Incidenteel hebben bewindspersonen geprobeerd om een resultaatverplichtingen te formuleren: staatssecretaris Remkes legde woningcorporaties de doelstelling op om jaarlijks 50.000 woningen te verkopen, minister Dekker formuleerde de taak om het woningtekort terug te brengen tot 1,5% (in 2010) en minister Vogelaar sloot een akkoord met Aedes, waarin de doelstelling met betrekking tot de reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot opviel. Maar dit bleken verplichtingen, die weer werden teruggedraaid of niet zijn onderworpen aan een structurele vorm van sturing<sup>87</sup>. Ook de zittende minister Blok onderschrijft in zijn

---

<sup>87</sup> De reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot is overigens door woningcorporaties wel energiek opgepakt.

antwoord op het advies van de commissie Hoekstra het nut van een beleidskader op landelijk niveau, maar wil toch – door middel van de Herzieningswet – het primaat op lokaal niveau (blijven) leggen. Mogelijk speelt daarbij het onuitgesproken argument dat bij een strakke prestatienormering het rijk een groot risico loopt om een financiële bijdrage te moeten leveren (of de huidige verhuurdersheffing te moeten verlagen), indien de maatschappelijke opgave groter wordt bijvoorbeeld als gevolg van een (volgende) economische recessie. De volkshuisvesting kan immers bogen op de zorgplicht van het rijk (Grondwet, art. 1.22).

De woningcorporaties hebben een aantal instrumenten beschikbaar om inzicht te geven in hun maatschappelijke prestaties. Ten eerste de visitatie; deze is voor Aedes-leden verplicht en zal bij de inwerking stelling van de Herzieningswet voor alle woningcorporaties verplicht zijn. De visitatiesystematiek biedt in de huidige vorm voor het sturen op maatschappelijke prestaties nog weinig handvatten. Benchmarks en evaluatie-instrumenten als de Balanced ScoreCard worden mondjesmaat in de sector gebruikt en bieden overigens nog weinig ruimte voor het tonen van maatschappelijke prestaties. Tegenvallend is dat de nieuwe Corporatie Benchmark vooralsnog niet voor externen toegankelijk is. De populaire aeDex-benchmark tenslotte geeft cijfers over de financiële performance en niet over de maatschappelijke. Minister Blok geeft in zijn al gememoreerde antwoord op het advies van de commissie Hoekstra aan, dat het ontwikkelen en onderhouden van een benchmark een zaak van de sector zelf is.

### Financiële sturing

Het ‘revolving fund’ principe blijkt in de corporatiesector al twintig jaar stand te kunnen houden, hoewel de financiële positie van de woningcorporaties sinds de introductie van de vennootschapsbelasting in de sector en de verschillende heffingen (de vogelaarheffing, de verhuurdersheffing ten behoeve van de huurtoeslag en de solidariteitsheffing ter bekostiging van het Vestia-echec) onder druk is komen te staan, ondanks de ‘Donnerpunten’ en de verruiming van het huurbeleid met ingang van 2013 (zie ook noot 84). Door meer huurwoningen te verkopen en efficiënter te werken zou de investeringsruimte volgens de opstellers van het regeerakkoord van Rutte II echter niet werkelijk in gevaar hoeven komen. De bezwaren hiertegen hebben vooral betrekking op de vermeende overschatting van de extra huurinkomsten. De al decennia lang toegenomen kwaliteitseisen ten aanzien van de sociale huurwoningen blijven in het debat overigens onderbelicht, terwijl de stijging van de kwaliteitseisen naast de autonome stijging van de bouwkosten toch een belangrijke oorzaak van de boven-inflatoire ontwikkeling van de investeringskosten bij nieuwbouw is.

Volgens Fleurke et al (2009) leidt het huidige stelsel met indirecte objectsubsidies<sup>88</sup> tot perverse prikkels die weer leiden tot inefficiënt en soms amoreel gedrag. Het principe van de *revolving fund* werkt derhalve slecht bij vermogens‘overmaat’ (Van der Schaar, 2009c).

---

<sup>88</sup> Hiermee wordt de interne subsidie door de woningcorporatie op de marktconforme kostprijs van de huurwoning bedoeld.

Subsidiëring is volgens Fleurke een overheidstaak die in dit geval zou moeten plaatsvinden door middel van een subjectsubsidie, te weten de huurtoeslag, en / of via een publieke objectsubsidie die voor elke verhuurder beschikbaar zou moeten zijn. Aangenomen mag worden dat er ook in zo'n financieel stelsel een zodanige balans tussen de diverse geldstromen te vinden is dat het principe van de *revolving fund* gecontinueerd kan worden<sup>89</sup>. En ook dan blijft een transparante winsttoedeling van belang en onderwerp van zorg voor de (lokale) overheid en andere stakeholders.

De kans op het 'weglekken' van het vermogen van de woningcorporaties is ook steeds een zorg van de overheid geweest. De verschillende bewindslieden na Remkes hebben dit trachten te voorkomen door krappere en hardere buitengrenzen aan het taakgebied van woningcorporaties te verbinden. Niettemin rijst de vraag op basis van welke criteria dit weglekken gedefinieerd is. We zullen verderop in deze dissertatie zien dat het een wezenskenmerk van de maatschappelijke onderneming is om welvaart te herverdelen. Het bijzondere van de woningcorporatie is dat deze herverdeling voor een belangrijk deel buiten het blikveld en de regie van de centrale overheid om plaatsvindt. En daar wringt voor velen de schoen. Een meer transparante allocatie kan echter bijdragen aan meer vertrouwen in en legitimatie van de woningcorporatiesector.

## Algemeen

Het feit dat in een tijdsbestek van 20 jaar in totaal elf bewindslieden de verantwoordelijkheid voor de sector hebben gedragen, waarvan de laatste acht (exclusief minister Blok) nooit langer dan drie jaar (gemiddeld 2 jaar), heeft in dit geval wellicht geleid tot een continuering van het door Heerma ingezette en Tommel afgeronde beleid. De bewindslieden kregen, in tegenstelling tot Heerma, nimmer de tijd om eigen beleid te vormen en te implementeren. Het regeerakkoord van Rutte II en de eerste besluiten van minister Blok doen vermoeden dat een trendbreuk aanstaande is. De tijd zal het leren.

## Betekenis voor de allocatie van middelen bij woningcorporaties

Het is opmerkelijk dat de centrale overheid sinds de verzelfstandiging van de corporatiesector zeer terughoudend is geweest in het formuleren van prestatie-eisen jegens de woningcorporaties. Alleen staatssecretaris Remkes heeft het van rijkswege formuleren van gewenste prestaties van woningcorporaties geagendeerd. Tot een operationalisering is het niet gekomen, ook niet onder het bewind van zijn opvolgers. De commissie De Boer (2005) en de VROM-raad (2005) stelden onder het bewind van minister Dekker dat de verantwoorde-

---

<sup>89</sup> Als de korting op de markthuurl die woningcorporaties toepassen, wegvalt, zullen de kosten van de huurtoeslag voor de overheid sterk toenemen en zal de overheid de verhuurdersheffing (voor woningcorporaties) naar verwachting verhogen. Maar, zolang de markthuren en de bouwkosten niet aanzienlijk zullen dalen, zullen ook de woonlasten van veel huishoudens sterk toenemen. Niettemin is dan de vraag gerechtvaardigd wat de meerwaarde is van woningcorporaties ten opzichte van die van commerciële vastgoedbeleggers. Als verschil blijft dat de woningcorporatie geen dividend aan aandeelhouders hoeft uit te keren waardoor de winst weer ten behoeve van investeringen ingezet kan worden. Het beschouwen van diverse verdienmodellen valt echter buiten het bestek van deze studie.

lijkheid van de minister verder reikt dan systeemverantwoordelijkheid, maar in de praktijk is daar nauwelijks invulling aan gegeven en ook de Herzieningswet breekt niet met deze praktijk. Deze dissertatie is niet de plek om te reflecteren op de reikwijdte van de ministeriële verantwoordelijkheid; ik ga er vooralsnog vanuit dat het vooral de lokale partijen zijn die, conform de Herzieningswet en het standpunt van minister Blok, zorg moeten (blijven) dragen voor de inhoudelijke sturing van de volkshuisvesting. Naast de gemeenten wordt ook aan de andere stakeholders zowel in de Herzieningswet als in de Governance Code van Aedes een inhoudelijke beïnvloeding van het corporatiebeleid toegekend, maar deze formele regels geven niet aan op welke wijze die beïnvloeding zou moeten plaats vinden. Over het inhoudelijk toezicht ligt nog weinig vast; het staat ook niet in het brandpunt van de genoemde discussies. Lokale partijen, en vooral de gemeenten, zouden moeten toezien op het naleven van lokale (prestatie)afspraken. Het is een punt van discussie of de Raad van Toezicht bij maatschappelijke ondernemingen, zoals een woningcorporatie, naast de wettelijk vastgelegde taak ook dienen *“toe [te] zien op publieke waardecreatie”* (Goodijk, 2011). Het inhoudelijk toezicht op landelijk niveau wordt conform het standpunt van minister Blok bij het ministerie van BZK ondergebracht. Vooral de functie van het financieel toezicht wordt in recente jaren veelvuldig in de discussies over de inrichting van de corporatiesector betrokken, onder meer als gevolg van de vele al genoemde incidenten. De rol van de accountant en de interne controllerfunctie vormen ook onderdeel van deze discussie over het toezicht.

Gegeven de hierboven beschreven context zijn de (lokale) stakeholders, de interne toezichthouder, de accountant en de interne controller zeer gebaat bij het verkrijgen van inzicht in de doelen, strategieën, voorgenomen activiteiten en financiële uitgangspunten en restricties van de woningcorporatie. Dat geldt eveneens voor de partijen die een rol hebben in het externe toezicht: in de eerste plaats het ministerie dat het inhoudelijk toezicht uitoefent, de visitatiecommissie die elke vier jaar de woningcorporatie (verplicht) langs de meetlat legt en ook de in de Herzieningswet aangekondigde Financiële Autoriteit (in 2012 nog het CFV<sup>90</sup>) die bij een prudente beoordeling en interpretatie van de financiële positie het inhoudelijk beleid en de beleidskeuzen van de woningcorporatie dient te kennen. Op het moment van schrijven van deze tekst (zomer 2013) vindt een belangrijke omslag in de positionering en vormgeving van verantwoording en toezicht in de sector plaats. Legitimatie en transparantie zijn daarbij sleutelbegrippen. Het beoogde allocatiemodel voldoet aan deze kwalificaties en zal derhalve een belangrijke functie kunnen hebben in governance en toezicht. Het model zal op lokaal niveau toegepast worden en daarom ook lokale normen en restricties dienen te bevatten, maar zal tevens ruimte moeten bieden aan generieke (centrale overheids)normen.

---

<sup>90</sup> Minister Blok heeft aangekondigd het financieel toezicht niet bij een ZBO onder te willen brengen, maar bij een ministeriële dienst.





## 3 De maatschappelijke onderneming

### 3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk beschrijf ik, teruggrijpend op de tweede deelvraag van de probleemstelling, de belangrijkste kenmerken van de maatschappelijke onderneming en die van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming. Op basis van deze kenmerken beargumenteer ik vervolgens aan welke uitgangspunten en kenmerken de allocatiemethodiek bij woningcorporaties dient te voldoen.

Om enige structuur aan te brengen in de veelheid van literatuur en de daarin besproken kenmerken van de maatschappelijke onderneming bespreek ik de kenmerken van het maatschappelijk ondernemerschap aan de hand van de typering en de positionering van de maatschappelijke onderneming ten opzichte van de staat, de markt en de gemeenschappen van burgers (referenties: Pestoff, 1992; Moore, 1995; Zijdeveld, 1999; Laville et al, 1999; Van de Donk & Brandsen, 2005; Helderman, 2007a; Ruys, 2006 en 2007). Onderscheiden worden een juridische, bestuurskundige, economische en bedrijfskundige invalshoek. Belangrijke thema's hierbij zijn:

Bestuurskundig:

- legitimering en zingeving van de maatschappelijke onderneming;
- sturing vooraf en toezicht achteraf;
- de relatie tussen de maatschappelijke onderneming en de hogere schaalniveaus van beleids- en planvorming;
- governance en samenwerking tussen de maatschappelijke onderneming en haar stakeholders.

Juridisch:

- de juridische vormgeving;
- zeggenschap, principaliteit en discretionaire beleidsruimte.

Economisch:

- de typen transacties met behulp waarvan diensten en wederdiensten geleverd worden.

Bedrijfskundig:

- cultuur, leiderschap en ondernemerschap.

De bespreking mondt uit in een overzicht van de belangrijkste kenmerken van de maatschappelijke onderneming. In een aparte paragraaf bespreek ik in hoeverre en op welke wijze deze kenmerken van toepassing zijn op de woningcorporatie. De beschrijving van de sector (hoofdstuk 2) wordt bij deze bespreking betrokken. Gebruikte literatuur (onder vele andere) bij de beschrijving van de diverse kenmerken: Hansmann, 1987; Simon, 1992; Hansmann, 1995; Moore, 1995; Dees, 1998; De Kam, 2003; Defourny, 2001; Le Grand, 2003; Ruys, 2006; Minderman, 2008; Dreimüller, 2008.

Woningcorporaties worden doorgaans tot de categorie van maatschappelijke ondernemingen gerekend. In dit hoofdstuk beschrijf ik eerst de rol en positie en de kenmerken van maatschappelijke ondernemingen en daarna reflecteer op de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming. De recente ontwikkelingen in de corporatiesector die in het vorige hoofdstuk beschreven zijn, worden daarbij gespiegeld aan de in de Amerikaanse en Europese literatuur beschreven positionering en kenmerken van maatschappelijke ondernemingen. Uit deze vergelijking wordt duidelijk dat woningcorporaties verschillende posities in het maatschappelijk middenveld kunnen innemen, die weliswaar niet fundamenteel van elkaar verschillen, maar voldoende uiteenlopen om verschillende uitgangspunten aan te reiken voor de allocatiefunctie bij de woningcorporaties<sup>91</sup>. De uiteindelijke doelstelling van dit hoofdstuk is een beschrijving van de uitgangspunten en randvoorwaarden waaraan de allocatiemethodiek bij woningcorporaties zou moeten voldoen.

### 3.2 Positionering van de maatschappelijke onderneming

Maatschappelijke ondernemingen worden in de literatuur vanwege hun veronderstelde hybride vorm soms in een tweepolig, soms in een driepolig en soms zelfs in een vierpolig veld van mogelijke posities geplaatst. In deze paragraaf gaan we nader in op deze theorieën met als doel om een veld van verschillende sturingsmechanismen vast te stellen waarbinnen de woningcorporaties zich bewegen. In de beschrijving komen zowel juridische, bestuurskundige, economische als bedrijfskundige aspecten aan de orde.

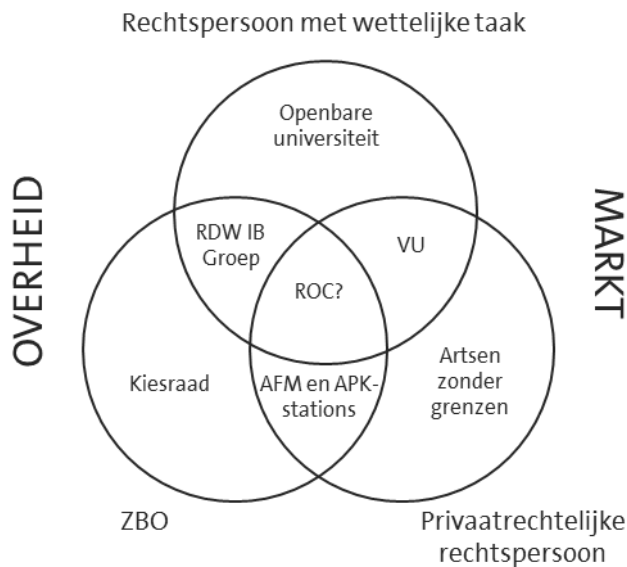
#### 3.2.1 De maatschappelijke onderneming gedefinieerd

Minderman (2008) positioneert het maatschappelijk middenveld tussen staat, markt en (burger zelf)organisaties zonder maatschappelijke opdracht (zoals gezelligheidsverenigingen). De grenzen tussen de middenveldorganisaties enerzijds en de staat, de marktorganisaties en de zelforganisaties anderzijds zijn diffuus, zowel wat betreft de doelen en taken als wat betreft de juridische vormgeving van de organisaties<sup>92</sup>. De grootste gemene deler van de middenveldorganisaties is hun maatschappelijke taak, die soms, maar lang niet altijd door de overheid is opgelegd. De omvang en complexiteit van het maatschappelijk middenveld zijn volgens Minderman de afgelopen decennia sterk toegenomen. De oorzaken hiervan zijn deels inhoudelijk, ideologisch en deels praktisch van aard. De inhoudelijke kant

<sup>91</sup> Ook de recente standpunten van het kabinet Rutte II – waaronder het voornemen om woningcorporaties niet meer toe te staan om binnen de toegelaten instelling commerciële activiteiten te verrichten – doen weinig aan deze opvatting af. De handelingsruimte blijft ook binnen het sociale segment nog groot. Overigens zwakt het meest recente akkoord tussen Aedes en het kabinet (Aedes, 2013) dit voornemen weer enigszins af.

<sup>92</sup> In navolging van Kummeling et al (Kummeling, H.R.B.M., A.P.W. Duijkersloot, G.D. Minderman, J.A. van Schagen, S.E. Zijlstra (1999); *Verkenningen van verantwoordelijkheid: ministeriële verantwoordelijkheid voor het toezicht op de financiën van zelfstandige instellingen op het terrein van onderwijs en onderzoek*; W.E.J. Tjeenk Willink) onderscheidt Minderman het Zelfstandige Bestuursorgaan (ZBO), de rechtspersoon met een wettelijke taak en de privaatrechtelijke rechtspersoon. Deze drie ‘verzamelingen’ overlappen elkaar echter sterk, waardoor er verschillende deelverzamelingen ontstaan, zoals privaatrechtelijke rechtspersonen die ook ZBO zijn.

betreft de beperkte effectiviteit van de overheid als leverancier van kwalitatief hoogwaardige publieke en maatschappelijke goederen en diensten, denk aan de voormalig gemeentelijk woningbedrijven, maar ook de steeds hogere eisen die individuele burgers stellen aan zeggenschap over hun belangen. De ideologische kant betreft de wens om het mechanisme van de markt een sterkere nadruk te geven ten koste van de overheidsbemoeienis. De praktische kant betreft de gewenste sanering van de overheidsfinanciën. Volgens Minderman is dit laatste motief in Nederland dominant geweest. Met het terugtreden van de overheid is het bestuur van en het toezicht op de middenveldorganisaties versterkt, maar heeft ook de kwestie van legitimatie en verantwoording veel meer nadruk gekregen.



figuur 3-1: Venndiagram van het maatschappelijk middenveld (bron: Minderman, 2008; bewerkt PvO)

In dit hoofdstuk zullen we ons beperken tot de deelverzameling van privaatrechtelijke rechtspersonen met als belangrijkste reden dat het object van studie, de woningcorporatie, een privaatrechtelijke rechtspersoon met een wettelijke taak is (vergelijkbaar met de VU – de Vrije Universiteit – in figuur 3-1). Om de complexiteit (geschetst door Minderman) te reduceren stellen we non-profits en not-for-profits<sup>93</sup> gelijk aan privaatrechtelijke rechtspersonen al of niet met een wettelijke taak. Privaatrechtelijke rechtspersonen met een wettelijke taak kunnen uit een particulier initiatief zijn voortgekomen, maar hebben een wettelijke taak aanvaard in ruil voor enigerlei vorm van staatssteun.

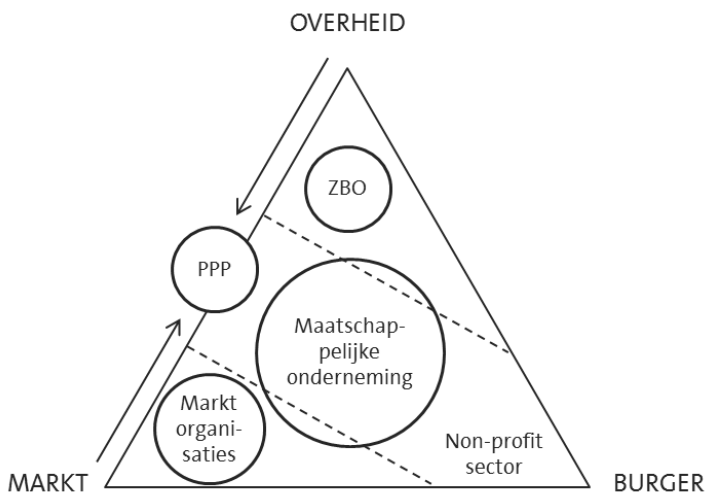
<sup>93</sup> In dit hoofdstuk beschouwen we not-for-profits als ondernemingen die een groot deel van de winst aanwenden ten behoeve van de realisatie van een maatschappelijk doel en non-profits als organisaties die eventuele winsten volledig ten behoeve van maatschappelijke doelen aanwenden.

De Kam (2003) onderscheidt in het maatschappelijk middenveld vier typen organisaties:

- De zelforganisatie. Voorbeelden hiervan zijn naoverhulp en mantelzorg, maar ook coöperaties en dienstverlening door vakbonden.
- De charitatieve of nutsorganisatie. Dit is bijvoorbeeld de diakonie en het Nut van 't Algemeen, of Vluchtelingenwerk Nederland.
- De non-profit dienstverleningsorganisatie. Een voorbeeld is de woningcorporatie, maar ook het ziekenfonds en een erkende zorgaanbieder behoren hiertoe. Het zijn privaatrechtelijke organisaties met een publieke taak.
- Organen van de staat. Voorbeelden zijn de GGD en het openbaar onderwijs.

De eerste twee typen organisaties vallen volgens De Kam onder het begrip civil society zoals besproken door Dekker (2002). Ook veel non-profit organisaties die actief zijn in de dienstverlening hebben hierin hun wortels. Dat geldt ook voor een groot aantal woningcorporaties. De eerste twee typen vormen tezamen met het derde type de privaatrechtelijke cirkel van Minderman.

Het centrum voor het bestuur van de maatschappelijke onderneming (CBMO, 2011)) plaatst de verschillende organisaties met (al of niet uitsluitend) een maatschappelijke doelstelling in het navolgende schema (figuur 3-2) in het centrum tussen overheid, markt en burger.



figuur 3-2: positionering maatschappelijke onderneming (CBMO; bewerkt PvO)

Als kenmerken van de maatschappelijk onderneming noemt het CBMO de volgende:

- Privaatrechtelijke rechtspersoon;
- Wil functioneren als een 'echte' onderneming (bedrijfsmatig, met een relatief grote handelingsruimte en risicobereidheid);

- Producten/diensten-portfolio gericht op het publieke domein + gerelateerde markten;
- Inkomsten vanuit de overheid, de markt en de burger;
- Niet gericht op winst, maar op ‘maatschappelijk rendement’;
- Winst mag tot op zekere hoogte worden gemaakt, maar niet worden uitgekeerd;
- Zowel verticale als horizontale verantwoording<sup>94</sup>.

Een andere, veel aangehaalde definitie van de maatschappelijke onderneming is door het wetenschappelijke instituut van het CDA geformuleerd (WI-CDA, 2005). De maatschappelijke onderneming is:

- een onderneming;
- die is vormgegeven als privaatrechtelijke rechtspersoon;
- die een maatschappelijk doel nastreeft dat vervlochten is met (ofwel deels parallel loopt met) het algemeen belang;
- die goederen en diensten voortbrengt en:
- waarvan het financiële overschot of de winst niet wordt uitgekeerd, maar geheel wordt aangewend voor het realiseren van het maatschappelijke doel dat de onderneming nastreeft.

De beide definities ontlopen elkaar niet veel. Over het voorlaatste kenmerk van het CBMO en het laatste van het WI-CDA (niet mogen uitkeren van winst) is niet iedereen dezelfde mening toegedaan. Deze discussie komen we later in dit hoofdstuk nog tegen.

Toonen et al (2003: pp.8) komt tot de volgende definitie van maatschappelijke ondernemingen: *“maatschappelijke ondernemingen opereren in een marktsituatie, maar wenden hun middelen aan om de samenleving te dienen”*. Zij geven volgens Toonen et al vanuit een eigen verantwoordelijkheid inhoud aan de sociale grondrechten zoals neergelegd in artikelen 22 en 23 van onze Grondwet en in een aantal internationale verdragen. Dat zijn grondrechten die de overheid verplichten een bepaald basisniveau te garanderen op gebieden als onderwijs, wonen en zorg. De bewering dat maatschappelijke ondernemingen in een marktsituatie opereren is discutabel. Kenmerk van veel maatschappelijke ondernemingen, waaronder woningcorporaties, is juist dat er sprake is van een afgeschermd marktgebied waarin geen concurrentie en vrije prijsvorming bestaat. Het ontbreken van een reguliere marktsituatie levert in de corporatiesector juist fundamentele discussies op.

De Kam (2003) definieert het maatschappelijk ondernemen als volgt: *“Maatschappelijk ondernemen is het bedrijfsmatig handelen van privaatrechtelijke organisaties die het als hun kerntaak zien om te voorzien in een maatschappelijke behoefte in de sfeer van sociale grondrechten en hun inkomsten voor een deel uit de markt halen.”* In deze definitie komt de restrictie ten aanzien van de uitkering van overtollige middelen niet terug. Dat geldt evenzo

<sup>94</sup> Verticale verantwoording wordt afgelegd aan de overheid die bij wet een publieke taak aan de maatschappelijke onderneming heeft opgelegd. Horizontale verantwoording wordt afgelegd aan stakeholders (doelgroepen en samenwerkingspartners).

voor de 'markt'. Wel noemt De Kam het bedrijfsmatig handelen als kenmerk, vergelijkbaar met het '*functioneren als een 'echte' onderneming*' in de definitie van het CBMO.

Het begrip 'maatschappelijke onderneming' is als term gedefinieerd door De Waal (2000). In een latere publicatie vat De Waal (2005) het begrip als volgt samen:

- Maatschappelijke ondernemingen zijn private non-profit organisaties;
- Met een eigen strategie, autonomie en governancestructuur;
- Met een maatschappelijke missie;
- In hoge mate publiek gefinancierd;
- Opererend met de opdracht publieke belangen te behartigen en algemeen geldende diensten te leveren, vaak ook volgens overheidsnormen en -procedures;
- En ondernemend in de zin van:
  - Concurrerend met anderen, binnen en buiten het publiek gefinancierde en gereguleerde bestel;
  - Eigen inkomsten genererend los van de overheid;
  - Meer maatschappelijke vraagstukken oppakkend dan strikt in overheidsvoorschriften en -financiering is opgenomen.

Deze omschrijving van De Waal past goed op de praktijk van woningcorporaties, zij het dat de woningcorporatie vrijwel niet publiek gefinancierd is (zie hoofdstuk 2). Ten aanzien van het concurrentiebeginsel zijn vraagtekens te zetten. Waar het gaat om het realiseren van maatschappelijke doelen (in een gereguleerde markt) is samenwerking en afstemming stellig te overwegen<sup>95</sup>. De voor- en tegenargumenten voor marktwerking en concurrentie komen later in dit hoofdstuk nog naar voren.

Ruys hanteert de volgende definitie van de maatschappelijke onderneming (Ruys, 2013):

*"A Social Enterprise is an organization that has its roots in a social economy and is empowered by a social membership community.*

- (i) *The social community is identified by a common vision from which it derives a social task to be realized with specific institutional conditions. This vision reverberates both in its individual members, including its stakeholders, and in the corresponding social sector in the social economy.*
- (ii) *The social enterprise is empowered by people, resources and by its rules of governance, coming from both its members and from the social economy.*

---

<sup>95</sup> In de corporatiesector is geëxperimenteerd met concurrerende biedingen. Het betrof het SEV-experiment 'Bod op de woonvisie'. Dit experiment heeft in de corporatiesector geen vervolg gekregen, onder andere vanwege de strijdigheid met de behoefte aan lokale binding (van de corporatie) en onderling vertrouwen tussen woningcorporatie en gemeente. Een biedingsmodel met betrekking tot een enkelvoudig project zou meer perspectief bieden (zie o.a. Gerrichhauzen et al, 2009).

- (iii) *The social enterprise is incorporated under private law, and establishes an ancillary corporation for its commercial activities and assets; their relation is governed by the rules of the social economy.*
- (iv) *The social economy establishes a sectorial forum that is empowered to apply the concession mechanism, that is, to reallocate tasks and resources among social enterprises in the same sector, based on their performance on fulfilling the agreed tasks with the given institutional conditions."*

De nadruk in deze definitie ligt op de maatschappelijke inbedding van de maatschappelijke onderneming en het belang van een omgeving van stakeholders daarbij.

Ook de definitie van de 'social enterprise' zoals omschreven door de Europese Commissie mag niet onbenoemd blijven: *"a social enterprise is an operator in the social economy whose main objective is to have a social impact rather than make a profit for their owners or shareholders. It operates by providing goods and services for the market in an entrepreneurial and innovative fashion and uses its profits primarily to achieve social objectives. It is managed in an open and responsible manner and, in particular, involve employees, consumers and stakeholders affected by its commercial activities."* (<http://europeanfundingnetwork.eu/policy/social-business>) Het verschil met de voorgaande definities is tweërlei: de definitie sluit een beperkte winstuitkering niet uit (later in dit hoofdstuk kom ik hier op terug) en de wijst op het betrekken van (externe) stakeholders als een belangrijk kenmerk van de *social enterprise*.

Op basis van de voorgaande definities en beschrijvingen kom ik tot de volgende definitie van de maatschappelijke onderneming:

*Een maatschappelijke onderneming is een non-profit onderneming, vormgegeven als een privaatrechtelijke rechtspersoon, met een – al of niet als wettelijke taak vastgestelde – opdracht om te voorzien in een maatschappelijke behoefte, die haar doelstellingen, haar voorgenomen activiteiten en haar prestaties met haar stakeholders bespreekt en die haar inkomsten voor een deel uit de markt haalt en het financiële overschot of de winst van de onderneming niet of slechts beperkt uitkeert, maar geheel of grotendeels aanwendt voor het realiseren van de maatschappelijke behoefte waarin zij wil voorzien.*

Uit deze definitie blijkt dat de maatschappelijke onderneming niet perse een in de wet beschreven taak heeft, zoals de woningcorporatie momenteel wel heeft<sup>96</sup>, maar in ieder geval wel een publieke taak. Per sector waarin de maatschappelijke ondernemingen actief zijn, zal het arrangement met de overheid via de publiekrechtelijke lijn worden vormgegeven. De maatschappelijke onderneming is deels afhankelijk van andere inkomstenbronnen dan overheidsbijdragen en is derhalve actief op de markt met geprijsde diensten en/of producten.

---

<sup>96</sup> Vastgelegd door middel van de toelating zoals geregeld in de Woningwet.



### 3.2.2 Tussen staat en markt

Om de eigenschappen van de maatschappelijke onderneming ten opzichte van bovenstaande definities nader aan te scherpen ga ik in op de positionering van maatschappelijke ondernemingen ten opzichte van andere organisaties met een maatschappelijk doel. Allereerst het bipolaire of tweepolige veld tussen staat en markt. Het tweepolige veld heeft betrekking op het continuüm tussen staat en markt. Vanouds wordt de tegenstelling tussen staat en markt benadrukt, maar tegelijkertijd beschrijven verschillende auteurs (o.a. Dahl & Lindblom, 1953<sup>97</sup>; geciteerd in Karré, 2011) dat publiek en privaat altijd al mengvormen kenden. Dahl & Lindblom plaatsen op de uiteinden van de dichotomie van staat en markt aan de ene kant de *agency* – hiërarchisch (door de staat gestuurd) op basis van centraal opgestelde regels. Het andere uiterste betreft de *enterprise*, die door de onzichtbare hand van de markt wordt aangestuurd (Adam Smith). Hybride organisaties zijn in deze context mengvormen van beide uitersten. Naast hybride organisaties kunnen ook samenwerkingsvormen tussen overheid en bedrijfsleven en tussen de publieke en private sector tot dergelijke mengvormen gerekend worden (Karré, 2011). In dit hoofdstuk beperken we ons tot maatschappelijke ondernemingen (in de vorm van privaatrechtelijke rechtspersonen al of niet met een wettelijke taak) als deelverzameling van hybride organisaties.

Het continuüm tussen staat en markt kan vanuit twee kanten benaderd worden: vanuit de markt, waarbij het motief is dat een commerciële markt altijd falen kent die maatschappelijk als probleem worden ervaren. En vanuit de overheid, waarbij als motief geldt dat de overheid inefficiënt is en een te weinig gedifferentieerd aanbod realiseert. Een aantal auteurs keert zich echter tegen (een overmaat aan) hybride vormen; ook deze zienswijzen zal ik in het kort schetsen.

Karré (2011) beschrijft met verwijzing naar Rainey & Chun (2007<sup>98</sup>) drie fundamentele verschillen tussen publieke en private organisaties:

- Publieke organisaties hebben geen markt om hun producten en diensten te verkopen en zijn geheel aangewezen op overheidsfinanciering.
- Publieke organisaties produceren publieke goederen waarvoor geen marktprijzen bestaan, doorgaans in een monopoliepositie waaruit hoge verwachtingen ten aanzien van eerlijkheid, toegankelijkheid, openheid en verantwoording voortvloeien.
- Publieke organisaties hebben te maken met meervoudige doelstellingen binnen een beperkte discretionaire ruimte – vanwege de principaliteit van de politiek – en kenmerken zich door meer bureaucratie en dominante waarden.

Het onderscheid in private en publieke waarden benadrukt Karré met verwijzing naar Jacobs (1992<sup>99</sup>) die twee morele syndromen onderscheidt: die van hoeder en die van koop-

<sup>97</sup> Dahl, R.A. en C.E. Lindblom (1953); *Politics, Economics and Welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*; Chicago: The University of Chicago Press.

<sup>98</sup> Rainey, H. G. and Chun Y.H. (2007); *Public and Private Management compared*; In: *The Oxford Handbook of Public Management*. Eds. Ferlie, E.; Lynn, L.E.; Pollitt, C., Oxford et al.: Oxford University Press, pp. 72-103

man. De cultuur van hoeder is kenmerkend voor de staat; die van koopman is kenmerkend voor de markt.

In zijn dissertatie gaat Helderman nader in op de positie van de volkshuisvesting in de verzorgingsstaat en op de vraag of de terugkeer naar de markt ook voor de volkshuisvesting in Nederland in de rede ligt. De woning is een kapitaalgoed en lijkt daarom *“veel meer affiniteit te hebben met een private voorziening via de markt dan de gezondheidszorg”* (Helderman, 2007a: 297). Iets vergelijkbaars brengt Tonkens naar voren (2008: 54). Er is echter sprake van een fundamenteel dilemma van de verzorgingsstaat: de sferen van burgerschap en consumentisme kunnen strijdig zijn met elkaar. Helderman stelt dat ook dit probleem in de institutionele orde van maatschappelijke verbanden blijft bestaan. Bijzonder aan de Nederlandse situatie is dat de maatschappelijke sectoren investeren in ondersteunende institutionele, collectieve arrangementen. Met behulp van dergelijke arrangementen is beperkte marktwerking mogelijk; een markt die gericht is op het uitlokken van maatschappelijk ondernemend gedrag, gericht op maatschappelijk rendement. Helderman's institutionele orde van maatschappelijke verbanden zien we overigens terug bij Fleurke et al (2009; de auteurs citeren Gunn, 2004): *“Misschien is wat we echt nodig hebben niet zozeer een enorme expansie van de derde sector, maar meer een nieuwe ‘vierde sector’ die de publieke oriëntatie van de overheid combineert met het ondernemend vermogen van het bedrijfsleven en het vermogen van de civil society om lokale capaciteiten te ontwikkelen”*. Volgens Van Montfort (2005) is het overigens opvallend dat in het publieke debat de noodzaak en wenselijkheid van de hybride sector “prominent aanwezig is”, maar dat in de algemene wet- en regelgeving<sup>100</sup> en in branchecodes weinig tot niets hierover is opgenomen<sup>101</sup>.

In tegenstelling tot Helderman (en vele anderen) vindt een aantal auteurs hybride organisaties overbodig en zelfs economisch schadelijk. Baarsma & Theeuwes (2008) stellen dat de overheid momenteel voldoende instrumenten tot haar beschikking heeft om eventueel marktfalen het hoofd te bieden en dat de maatschappelijke onderneming daar niets aan toevoegt. Zij plaatsen de maatschappelijke onderneming tussen de verschillende vormen van overheidsproductie en de gereglementeerde en private bedrijven. Beide onderzoekers stellen dat de overheid en de markt tezamen in voldoende mate het maatschappelijk belang kunnen dienen oftewel voldoende welvaart kunnen toevoegen. Volgens beide auteurs is de essentie van de markt dat het product of de dienst tot stand komt en wordt verhandeld als gevolg van individuele beslissingen van afnemers die reageren op de marktprijs of daarover onderhandelen. Winstmaximalisatie door het private bedrijf is een essentiële veronderstelling in het bewijs dat marktwerking (onder ideale omstandigheden) leidt tot

<sup>99</sup> Jane Jacobs, *Systems of Survival*, New York: 1992

<sup>100</sup> Even leek het erop dat de maatschappelijke onderneming als privaatrechtelijke rechtspersoon in het leven zou worden geroepen. Voorstellen hiervoor hebben echter de eindstreep niet gehaald (zie o.a. Hooge & Steen, 2007).

<sup>101</sup> Van Montfort noemt de Branche Code Maatschappelijke Onderneming (BMCO) van het Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming (NTMO, 2003) een gunstige uitzondering. Aedes heeft overigens bij de formulering van de Aedescode (Aedes, 2007a) de BCMO als uitgangspunt genomen.

maximalisatie van het maatschappelijk belang. De essentie van de overheid is dat centraal wordt vastgesteld *“wat nodig is en wie dat mag hebben”*. Bij de overheid geldt geen prijsmechanisme. Een van de situaties waarbij een overheidsdienst is te prefereren boven een privaat bedrijf, is als de competitie tussen bedrijven zwak is en / of de afnemer niet effectief kan kiezen tussen verschillende aanbieders. Als de belangen van de aandeelhouders van private bedrijven niet parallel lopen met het publieke belang maakt de overheid gebruik van wet- en regelgeving, convenanten en heffingen om bij te sturen in de richting van wat maatschappelijk wenselijk is. Hybride organisaties (bedoeld zijn maatschappelijke ondernemingen) zijn volgens Baarsma & Theeuwes niet nodig om de woningmarktimperfecties te corrigeren. Dergelijke ondernemingen kennen vooral bezwaren: het is onduidelijk wie de principaal is dan wel welke bevoegdheden deze heeft.

### 3.2.3 Tussen staat, markt en gemeenschappen

Volgens het CBMO is de maatschappelijke onderneming een deelverzameling van de non-profitsector (zie figuur 3-2, paragraaf 3.2.1). Hoewel maatschappelijke ondernemingen hybride organisaties zijn, zijn hybride organisaties en non-profits geen synoniemen. Hybride organisaties zijn in dit verband gedefinieerd als organisaties die tussen staat en vrije markt gepositioneerd zijn en derhalve van twee coördinatiemechanismen – markt en macht – gebruik maken. Veel non-profits hebben geen door de overheid opgelegde of zelfgekozen publieke taak in de sfeer van sociale grondrechten en vele functioneren niet een markt van geprijsde goederen of diensten. Dergelijke non-profits maken deel uit van de zelforganisaties van burgergemeenschappen.

De belangrijkste economische theorie die Hansmann (1987) aanhaalt ter verklaring van het bestaan van non-profits is de ‘contract failure theory’. Kernpunt van deze theorie is dat er sprake is van informatieasymmetrie tussen afnemers en aanbieders, meer in het bijzonder dat afnemers om uiteenlopende redenen onvoldoende in staat zijn de kwaliteit of kwantiteit van het aanbod te beoordelen. Non-profits ontstaan als de bescherming ten aanzien van kwaliteit en / of kwantiteit die de non-profit kan bieden voor de afnemer meer waarde vertegenwoordigt dan het efficiëntienadeel van non-profits dat een gevolg is van het ontbreken van prikkels tot kostenreductie, aldus Hansmann. Dergelijke kwaliteiten kunnen reguliere kwaliteiten betreffen waarvan de marktprijs voor velen niet betaalbaar is, maar ook kwaliteiten die bijzonder van aard zijn (experimenteel, ideologisch, gericht op duurzaamheid) en / of waarvoor geen marktprijzen te bepalen zijn. Daarnaast wordt door anderen een grotere productdifferentiatie ten opzichte van het commerciële en het publieke aanbod van diensten als kwaliteit genoemd (Rose-Ackerman, 1996).

Hansmann definieert (in navolging van een ouder artikel van zijn hand) vier typen non-profits op basis van twee onderscheidende criteria: (1) de bron van inkomsten en (2) de wijze waarop ‘control’ is geregeld. Ten aanzien van de bron van inkomsten onderscheidt hij (a) donaties of subsidies (‘donative’) en (b) het rendement uit eigen onderneming (‘commercial’). Ten aanzien van ‘control’ onderscheidt hij mutual nonprofits (de aanstelling

van het bestuur of de directie ligt in handen van de patrons) en entrepreneurial non- profits (bestuur of directie worden met coöptatie geworven)(zie figuur 3-3). Het zwaartepunt van het maatschappelijk ondernemerschap ligt in het segment van de entrepreneurial nonprofit hoewel dat afhankelijk is van de mate waarin de onderneming afhankelijk is van donaties of subsidies. Hansmann stelt overigens dat veel non-profits niet precies in één van de vier hokjes zijn te plaatsen.

	Benoeming van het bestuur of de directie door externe partij	Benoeming van het bestuur of de directie door onderneming zelf
Donaties, subsidies		
Rendement uit eigen onderneming		Maatschappelijke onderneming

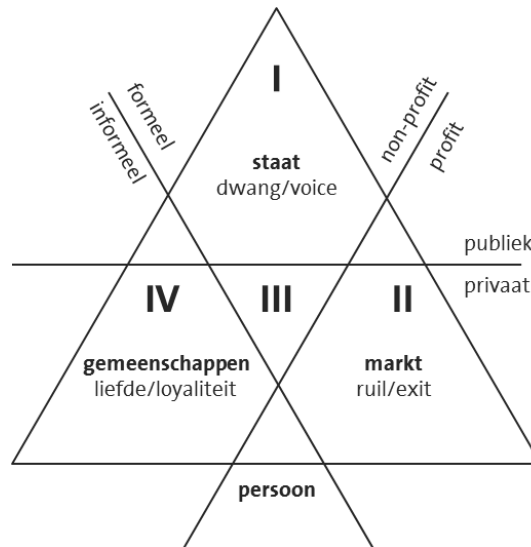
figuur 3-3: indeling non-profits volgens Hansmann (1987) (bewerkt PvO)

Hansmann ziet als belangrijk kenmerk van de ‘commercial nonprofit’ dat hun diensten doorgaans op een lange termijn basis aangeboden worden en dat de afnemer hoge kosten moet maken om van aanbieder te wisselen (of – in het geval van monopolies – niet de mogelijkheid heeft om te wisselen). De ‘entrepreneurial non-profit’ biedt ten opzichte van de ‘mutual non-profit’ een hoge mate van flexibiliteit, marktgevoeligheid en competitie.

De non-profit sector verbindt niet alleen de staat met de markt, maar ook met het derde mechanisme om in maatschappelijke behoeften te voorzien: de verbanden en zelforganisaties van gemeenschappen.

Pestoff (1992), Zijdeveld (1999) en Laville et al (1999) plaatsen – vanuit een meer Europees perspectief – de maatschappelijke onderneming te midden van de drie polen die bij elkaar het geheel van organiserende mechanismen in de maatschappij vormen: de staat, de markt en de verbanden en zelforganisaties van burgers (gemeenschappen). Deze constellatie is voor de Nederlandse situatie nader uitgewerkt en toegelicht o.a. door Van de Donk (2001), Van de Donk & Brandsen (2005) (figuur 3-4) en recentelijk door het CBMO (zie figuur 3-2)<sup>102</sup>.

<sup>102</sup> In de figuur van het CBMO wordt de non-profitsector naast de overheid (en de markt) geplaatst, terwijl in de figuur van Van de Donk & Brandsen de overheid tot de non-profitsector behoort. Niet wezenlijk, maar mogelijk een bron voor verwarring.



figuur 3-4: tussen staat, markt en gemeenschappen (Van de Donk & Brandsen (2005); bewerkt PvO

De maatschappelijke ondernemingen zijn gesitueerd in het tussendomein, de zogenoemde 'derde sector' (III), de sector van het vrijwillige, het maatschappelijke of het particulier gedragen bestuur (Van de Donk & Brandsen). Dergelijke ondernemingen maken in meer of mindere mate gebruik van de coördinatiemechanismen die de uitersten van de driehoek kenmerken: dwang/voice (staat), liefde/loyaliteit (gemeenschappen) en ruil/exit (markt).

### 3.2.4 De professionele verbanden

Volgens een aantal onderzoekers schuilt er een omissie in het beeld van de hierboven beschreven drie organisatie- of coördinatiemechanismen. Helderman (2007a, 2007b, 2007c) plaatst de maatschappelijke ondernemingen naast de overheidsorganen, de marktorganisaties en de georganiseerde gemeenschappen in de zogenoemde institutionele orde van maatschappelijke verbanden. De vier typen kennen ieder een eigen coördinatiemechanisme. Naast de drie al genoemde (zie vorige paragraaf) bedient de orde van de maatschappelijke verbanden zich van onderhandelde overeenstemming. Met wat goede wil kan deze visie worden bevestigd met wat Putters naar voren brengt (2009: 33, met een verwijzing naar Tonkens, 2003): de professional – Putters bespreekt de zorgsector – wordt gedreven door de zorg als waarde in zichzelf. De wereld van professionals kent haar eigen coördinatiemechanismen voor kwaliteitszorg en innovatie. Putters plaatst de zorgbestuurders op het kruispunt van deze vier mechanismen en 'waardegebieden'.

Helderman stelt dat, wanneer voldaan wordt aan een aantal essentiële voorwaarden de markt goed (efficiënt en innovatief) is in het creëren van welvaart. De staat is goed in het verankeren van die welvaart en in de rechtvaardige herverdeling daarvan. De gemeenschap is goed in het creëren van onderlinge solidariteit tussen burgers, die nodig is om de wel-

vaart te laten gedijen. Welvaartsproductie, welvaartsverdeling en welvaartsonderhoud (eigen term auteur) zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. In een verzorgingsstaat, waarin het gaat om het produceren, rechtvaardig verdelen en bestendigen van welvaart, zijn er instituties nodig die de tegenstrijdige belangen die met die productie, verdeling en bestendiging samenhangen, met elkaar verenigen. Dergelijke instituties zijn verantwoordelijk voor risico's die het individuele niveau overstijgen en derhalve sociaal of maatschappelijk van karakter zijn. Ze kunnen ontstaan door vermaatschappelijking van zelforganisaties, door privatisering van overheidsdiensten of door socialisering van marktorganisaties. In principe is een omgekeerde beweging eveneens denkbaar, als het sociale risico dat aan het maatschappelijk verband bestaansrecht geeft, niet meer voorkomt. In Nederland bekleedt de genoemde orde van maatschappelijke verbanden deze institutionele functie.

### 3.2.5 Tussentijdse conclusies

Centrale vraag in de hiervoor genoemde theorieën is of het marktfalen in verschillende sectoren afdoende is te compenseren door het aanbieden van overheidsdiensten of door wet- en regelgeving en financiële tegemoetkomingen waarmee de overheid marktorganisaties tot een beoogd aanbod kan dwingen of verleiden. Mijns inziens zijn er goede (theoretische) redenen om daarnaast ook de maatschappelijke onderneming te (blijven) koesteren:

- In de maatschappelijke onderneming heerst de cultuur van de 'hoeder' die nodig is voor affiniteit met de zorg voor cliënten, die in een vrije markt een kwetsbare positie zouden hebben.
- In de maatschappelijke onderneming heerst eveneens de cultuur van de 'koopman', die nodig is voor efficiëntie in de bedrijfsvoering, voor marktgevoeligheid, voor een gedifferentieerd aanbod (voor een gedifferentieerde klantgroep) en voor innovatie van het aanbod.
- Meer dan bij de overheid kan de maatschappelijke onderneming voorzien in transparantie in beleid, bedrijfsvoering en prijsvorming en in ruimte voor eigen verantwoordelijkheid van en beïnvloeding en vormgeving door de burger.
- Meer dan de markt kan de maatschappelijke onderneming zorgen voor een continuïteit in het aanbod, voor het ontbreken van selectiemechanismen en derhalve voor een brede toegankelijkheid van het aanbod wat betreft prijs en locatie.
- Meer dan de organisaties van gemeenschappen kan de maatschappelijke onderneming zorgen voor professionalisering.

Deze voordelen zijn theoretisch. Het is de vraag of de maatschappelijke ondernemingen hier allemaal in de praktijk aan voldoen. Wellicht is meer druk van buiten (van stakeholders) nodig om de juiste maatschappelijke attitude te vinden. Om deze voordelen te benutten dienen maatschappelijke ondernemingen bovendien te voldoen aan een professionele invulling van de bedrijfsvoering. Het beoogde allocatiemodel als onderdeel van de alloca-

tiemethodiek kan hier een belangrijke bijdrage aan leveren op het punt van transparantie, beïnvloeding van het beleid door stakeholders.

### 3.3 Kenmerken van de maatschappelijke onderneming

Maatschappelijke ondernemingen maken in meer of mindere mate gebruik van de drie mechanismen die in de indeling van Pestoff genoemd worden en hebben te midden van de staat, de gemeenschappen en de marktorganisaties een eigen identiteit en kenmerken. De vraag is wat deze kenmerken zijn. In de literatuur worden vele kenmerken genoemd. Om een ordening aan te brengen worden in deze paragraaf vier categorieën kenmerken beschreven die verbonden zijn met diverse onderscheiden die Van de Donk en Brandsen maken tussen staat, markt en gemeenschappen (zie figuur 3-4) plus de kenmerken die samenhangen met het institutionele veld dat door Helderman naar voren is gebracht.

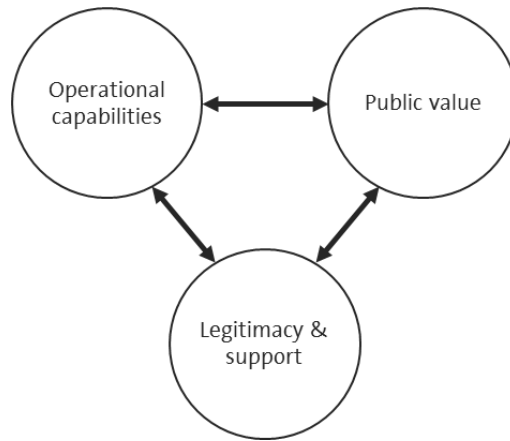
Daarnaast gaan we in deze paragraaf nader in op de zeggenschap over de besteding van de middelen bij maatschappelijke ondernemingen, omdat deze kwestie – uiteraard – wezenlijk is voor de allocatiefunctie.

#### 3.3.1 Overheidsgerelateerde kenmerken

Mark Moore beschrijft in zijn boek *Creating Public Value; Strategic Management in Government* (1995) een aantal principes die het wezen van de maatschappelijke onderneming weergeven (zie ook figuur 3-5). Het eerste principe is dat de maatschappelijke onderneming, evenals de commerciële onderneming, meerwaarde dient te creëren. Deze meerwaarde betreft in het geval van maatschappelijke ondernemingen maatschappelijke waarde ("public value"); waarde die gekend en gewaardeerd wordt door de maatschappij als geheel of door kleinere gemeenschappen<sup>103</sup>. De maatschappelijke onderneming formuleert een missie en doelstellingen waarin zij haar voorstel ('*proposition*') verwoordt met betrekking tot de maatschappelijke waarde die zij zich voorneemt te realiseren.

---

<sup>103</sup> Dit kunnen lokale gemeenschappen zijn, maar bijvoorbeeld ook beroepsgroepen of geloofsgemeenschappen, die we nog kennen van het verzuilde Nederland.



figuur 3-5: strategische driehoek vlg. Moore (bron: Van Montfort et al, 2010; bewerkt PvO)

In een hiërarchie van doelen en middelen legt de maatschappelijke onderneming vervolgens uiteen welke concrete activiteiten (maatregelen, interventies) zij wil ontplooiën en op welke wijze zij haar organisatie hiertoe wil inrichten en toerusten en welke (overige) middelen zij daartoe wil inzetten. Bij de organisatorische aanpassingen gaat het niet alleen om structuurvragen, maar – vooral ook – om cultuurvragen.

De maatschappelijke onderneming dient veel tijd en aandacht te besteden aan de legitimatie en steun die zij van externe partijen, de stakeholders, ontvangt. De externe partijen dienen zich te herkennen in zowel de missie en de doelstellingen als in de concrete voorgenomen activiteiten en in hun onderlinge samenhang. Het verwerven van draagvlak kan complex zijn vanwege de veelheid van rollen die de externe partijen kunnen vervullen, zoals financier, cliënt, belangenbehartiger of vertegenwoordiger, coproducent<sup>104</sup>. De wijze waarop de maatschappelijke onderneming legitimiteit en steun verwerft zal per categorie stakeholder verschillen.

In navolging van veel andere auteurs schetst Moore een hiërarchisch continuüm van doelen en middelen als relatie tussen de missie en de meest abstracte doelstelling van de onderneming enerzijds en de feitelijke voorgenomen activiteiten van de onderneming anderzijds<sup>105</sup>.

<sup>104</sup> Deze rollen worden vaak gehanteerd als indeling van de ongelijksoortige groep stakeholders. Stakeholders kunnen ook onderscheiden worden op basis van de indeling van Helderma: overheidsorganen, marktorganisaties, zelforganisaties van burgers en de zogenoemde institutionele orde van maatschappelijke verbanden (zie paragraaf 3.1.4). De maatschappelijke ondernemingen maken deel uit van de laatstgenoemde categorie van maatschappelijke verbanden.

<sup>105</sup> Hierbij past de kanttekening dat de strategievorming – het bepalen van de activiteiten die gewenst of noodzakelijk zijn om de van de missie afgeleide ondernemingsdoelen te behalen – niet louter op grond van reeks van rationele stappen bepaald wordt. Baanbrekend werk ten aanzien van theorievorming met betrekking tot strategievorming bij organisaties is verricht door Mintzberg en anderen (Mintzberg & Waters, 1985).



Een groot aantal auteurs schrijft in vergelijkbare bewoordingen over de door maatschappelijke ondernemingen te realiseren public value. Dees (1998, 2009, geciteerd door De Vocht, 2007) noemt (onder andere) als kenmerk van de maatschappelijke onderneming het adopteren van een missie die duurzame sociale waarde creëert en Defourny (2001) ziet als kenmerk het (willen) realiseren van een expliciet doel dat strekt tot voordeel van de gemeenschap. Maatschappelijke ondernemingen zijn volgens Helderma (2007a, 2007b, 2007c) verantwoordelijk voor risico's die het individuele niveau overstijgen en derhalve sociaal of maatschappelijk van karakter zijn. Ze kunnen ontstaan door vermaatschappelijking van zelforganisaties, door privatisering van overheidsdiensten of door socialisering van marktorganisaties. Botter (2010) stelt dat maatschappelijke ondernemingen niet ruil, maar het scheppen en leveren van waarde voor de klant als grondslag moeten nemen. De Kam (2003) verwijst in navolging van Toonen et al (2003) bij het voorzien in maatschappelijke behoeften naar de sfeer van sociale grondrechten zoals neergelegd in de artikelen 22 en 23 van de Grondwet en in een aantal internationale verdragen.

De legitimiteit van handelen van maatschappelijke ondernemingen is niet tot in lengte van jaren gewaarborgd; legitimiteit vervalt als het sociale risico dat aan het maatschappelijk verband bestaansrecht geeft, niet meer voorkomt. De sociale risico's waarvoor maatschappelijke verbanden verantwoordelijk worden gehouden, zijn in hun aard robuust, maar zullen op den lange duur hun urgentie kunnen verliezen. Dat leidt tot legitimatieproblemen.

In de bestuurskunde wordt onderscheid gemaakt tussen vier vormen van legitimiteit (Engelen & Sie Dhian Ho, 2004):

1. Input legitimiteit: heeft betrekking op de vraag welke opgaven, welke sociale risico's de maatschappelijke onderneming (of een ander maatschappelijk verband) volgens haar stakeholders tot haar doelstelling zou moeten rekenen;
2. Throughput legitimiteit: heeft betrekking op de billijkheid, redelijkheid en rechtmatigheid van het beleidsvormings- en besluitvormingsproces;
3. Output- en outcome legitimiteit (productie resp. effecten): betreft de maatschappelijke steun voor de resultaten die – in dit geval – de maatschappelijke onderneming concreet boekt;
4. Feedback legitimiteit: betreft de wijze waarop verantwoording wordt afgelegd over de uitkomst van het beleidsvormings- en besluitvormingsproces en de kwaliteit van de feedback.

De maatschappelijke ondernemingen halen vanuit drie richtingen de buitenwereld binnen: vanuit de overheid, de markt en de lokale gemeenschappen. Het is de vraag of maatschappelijke onderneming daarbij voldoende naar de inhoudelijke, maatschappelijke opgave kijken. Hoenderkamp (2008) wijst in dat verband op het belang van instituties; formele en informele regels zijn bepalender voor het gedrag dan inhoudelijke overwegingen van efficiëntie of effectiviteit. Koolma (2009a) ziet bijvoorbeeld woningcorporaties zich te weinig richten op de feitelijk waarneembare maatschappelijke opgaven. Opvallend is de verschui-

ving (van de corporatiebestuurders) naar de gemeenschap op het institutionele veld (de professionals die elkaar imiteren). Koolma verklaart een en ander uit theorieën met betrekking tot de verhouding tussen formele en informele organisaties en de interactiemechanismen vertrouwen, rivaliteit en dwang. Er ontbreekt een adequaat disciplineringsmechanisme (geen aandeelhouders, geen macht bij belanghebbenden, geen interne kritiek in de institutionele gemeenschap), waardoor reflexieve doelstellingen (de organisatie dienende doelen) prioriteit krijgen boven de transitieve doelen (de extern relevante). Publieke dwang corrigeert wel, omdat – als we Koolma's kritiek van toepassing verklaren op alle maatschappelijke ondernemingen – maatschappelijke ondernemingen zich hierdoor sterk laten leiden. Rivaliteit is juist contraproductief: onderlinge concurrentie bevordert marktinefficiëntie. Van het mechanisme 'vertrouwen' maken maatschappelijke ondernemingen niet optimaal gebruik, vooral vanwege het toegenomen accent op beheersing en controle en standaardisering, als uitvloeisel daarvan. *"Vanwege de ruime beschikking over bedrijfsmiddelen<sup>106</sup> en het ontbreken van goede referenties voor de beoordeling van beslissingen is er een ongekend grote tolerantie voor fouten. [...] Beslissingen die anderen nemen zijn goed omdat anderen die ook nemen, waardoor er minder verwijten van toezichthouders te duchten zijn. Door koploper te zijn bij de ontwikkeling van nieuwe activiteiten verwerft men reputatie en landelijke bekendheid. Op het institutionele veld vindt een retorische competitie plaats die gevoerd wordt met verhalen over intenties en successen. [...] De tucht van de markt werkt echter niet en [de maatschappelijke ondernemingen] blijken onverschillig te staan tegenover marktomstandigheden en klantenoordelen. In hun presentatie en de keuze van nieuwe activiteiten vertonen zij zich als marktorganisaties, terwijl ze niet 'het binnenwerk' van een marktorganisatie hebben. Er bestaat namelijk weinig aandacht voor de afweging van rendement en risico en voor de effectiviteit en efficiëntie van genomen beslissingen"* (Koolma, 2009a: 661; vertaald).

Het dienen van publieke of maatschappelijke belangen is niet hetzelfde als het dienen van klantbelangen. Maatschappelijke ondernemingen dienen zich niet alleen op de klant te richten – het bieden van maatwerk bij veranderende behoeften met daarbij voor de klant de mogelijkheid om door middel van 'voice' en 'exit' invloed uit te oefenen – maar dienen ook continu maatschappelijke legitimatie te verwerven. Daarbij dient de politiek te bepalen wat precies het publieke belang is dat de maatschappelijk ondernemer moet dienen (Toonen et al, 2003; SER, 2005; De Waal, 2008). De spanningen als gevolg van verschillende belangen, taken, eisen en behoeften van het institutionele regime, de dienstverleners en de cliënten zijn dan ook niet helemaal weg te nemen (Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, 2004). Het blijft dan ook de taak van de politiek om beleidsprioriteiten te stellen, te agenderen en in wetten om te zetten. Uit hoofde van die taak kan de overheid algemene gedrags- en prestatieregels formuleren maar ook individuele afspraken maken met

---

<sup>106</sup> Deze factor geldt wel in het bijzonder voor woningcorporaties.

organisaties (Minderman, 2008). Daarbij kan de overheid het toezicht in eigen hand houden, maar ook uitbesteden aan externe organen, zoals een ‘public controller’<sup>107</sup>.

Het dienen van maatschappelijke belangen vergt in ieder geval altruïstische competenties: een grote affiniteit met maatschappelijke opgaven en de bereidheid om zich op transparante wijze te onderwerpen aan extern toezicht (Toonen et al, 2003); ook wel “public spirit” genoemd (SER, 2005). Le Grand (2003) onderscheid in de (semi)publieke dienstverlening *knights* en *knaves*, ridders en schurken. De ridder (*knight*) brengt het altruïsme in in de organisatie en kijkt derhalve naar de noden buiten; de schurk (*knav*) kijkt primair naar het eigen belang en kijkt derhalve vooral naar de eigen positie binnen en de mate waarin de organisatie zijn/haar eigen belang dient. Beide kijkrichtingen zijn altijd in een organisatie aanwezig, ook bij bestuurders. De overheid kan invloed uitoefenen op de mate waarin de maatschappelijke onderneming *knightly* of *knaveish* gedrag vertoont; sommige instrumenten stimuleren het *knightly* gedrag, andere weer het *knaveish* gedrag. Dat is van belang te constateren, omdat het *knaveish* gedrag niet per definitie verwerpelijk is ondanks de negatieve connotatie die de term heeft. De Kam en Van den Brant (2009) laten echter zien dat het stimuleren van *knaveish* gedrag bij *knights* kan leiden tot contraproductieve effecten en zij stellen dat “*we nog ver verwijderd zijn van ideaaltypische robuuste institutionele arrangementen*” (pp 241).

### 3.3.2 Markt gerelateerde kenmerken

In het voorgaande is het maatschappelijke karakter van de maatschappelijke onderneming belicht. De maatschappelijke onderneming is echter ook een onderneming. De kwalificatie ‘ondernemer’ heeft uiteraard betekenis. Volgens veel auteurs zou immers het ondernemerschap grote voordelen bieden.

Doorgaans wordt aan non-profits in het algemeen en aan de deelverzameling van maatschappelijke ondernemingen in het bijzonder nadelen toegekend: het ontbreken van een prikkel om efficiënt te werken en het verstoren van de marktwerking (Rose-Ackerman, 1996); noch de markt (de druk van aandeelhouders), noch de overheid disciplineren in voldoende mate het ondernemingsgedrag van maatschappelijke ondernemingen. Dergelijke nadelen kunnen onder andere tot uitdrukking komen in verspilling (Conijn, 2005; SER, 2005), onvoldoende effectiviteit (Koolma, 2008; Marlet et al, 2009a), onvoldoende aandacht voor beheersing van risico’s (Van Montfort, 2005; Turkenburg et al, 2008; CFV, 2008b) en onvoldoende disciplining van de cultuur van de organisatie (Dreimüller & Van Engelsdorp Gastelaars, 2008). Daar staat tegenover dat de markt – het domein van de reguliere ondernemer – keuzevrijheid, efficiëntie, transparantie en kwaliteit zou bieden. Op dat laatste is echter in het geval van maatschappelijke ondernemingen die zich richten op de aanpak van sociale risico’s het een en ander op af te dingen. Marktwerking leidt vaak tot toename van de kosten door meer bureaucratie (denk aan aanbestedingen en marketing), door

---

<sup>107</sup> Zie bijvoorbeeld de voorgestelde Woonautoriteit ten behoeve van de woningcorporatiesector.

efficiëntieverlies (logistieke kosten en transactiekosten) bij meerdere, concurrerende aanbieders in eenzelfde werkgebied, door de noodzaak van grotere financiële buffers (meer risico), en extra controleorganen. Bovendien prikkelt de markt tot selectie aan de poort (Tonkens, 2008). Een aantal van de nadelen van de non-profit organisatie is niet of in mindere mate van toepassing op de entrepreneurial nonprofit (Hansmann, 1987; zie 3.1.2). De entrepreneurial nonprofit biedt volgens Hansmann ten opzichte van de mutual non-profit een hoge mate van flexibiliteit, marktgevoeligheid en competitie.

Het zou echter een misverstand zijn om te veronderstellen dat ondernemerschap synoniem is aan marktwerking. Ondernemerschap verwijst naar enkele specifieke competenties van degene die activiteiten ontplooit. Veel genoemde competenties zijn: prestatiegerichtheid, zelfstandigheid, sociale oriëntatie, marktgerichtheid, doorzettingsvermogen en effectiviteit (Driessen & Zwart, 2006), maar ook – aanvullend – het vermogen tot innoveren, risicobereidheid, competitiedrang (Mekkes, 1998; Van Felijs, 2005, Hooge & Steen, 2007). Deze competenties zijn uiteraard ook relevant voor de maatschappelijke ondernemer. Daarbij gelden echter extra competenties: een grote affiniteit met maatschappelijke opgaven en de bereidheid om zich op transparante wijze te onderwerpen aan extern toezicht (zie vorige paragraaf). Deze laatste competenties komen voort uit de eigenschappen (motivatie, persoonskenmerken) van de ondernemer, meer dan uit zijn of haar kennis en vaardigheden (Driessen & Zwart, 2006; De Waal, 2008). Hoe dan ook dient een ondernemer over een hoge mate van scherpzinnigheid en alertheid te beschikken om in een concurrerende omgeving de onderneming in stand te kunnen houden. Normaliter zal de markt de ondernemer ten aanzien van deze kwaliteiten disciplineren. Fouten leiden immers tot verlies aan markt en uiteindelijk tot faillissement. Maar voor veel maatschappelijke ondernemingen is faillissement in feite geen optie, omdat er op initiatief van de overheid vangnetconstructies gemaakt zijn; het aanbod van diensten en producten is te veel van belang om teloor te laten gaan. De kosten van het vangnet zijn voor de overheid en / of voor de sector in kwestie (door middel van solidariteitsbijdragen).

Het concept *social enterprise* is volgens Dees (1998) een innovatief antwoord op de financieringsproblemen van de non-profit organisaties die moeite hebben met het werven van fondsen en subsidies. De *social enterprise* lijkt erg op de entrepreneurial non-profit van Hansmann. Dees (1998, 2009, geciteerd in De Vocht, 2007) voert als kenmerken van de *social enterprise* op:

- Het herkennen en dwangmatig nastreven van nieuwe kansen die de missie dienen;
- Het naleven van een proces van continue innovatie, aanpassing en leren;
- Vrijmoedig zijn (PvO: risicobereid zijn) zonder beperkt te zijn door middelen en regelgeving.

Defourny (2001) voert als kenmerken van de maatschappelijke onderneming op:

- Een grote mate van autonomie
- Een belangrijke mate van economisch risico

Dat laatste is een belangrijk aspect in het licht van het maatschappelijk debat over de 'incidenten' in de maatschappelijke sectoren en de schade die deze lijken toe te brengen aan de legitimiteit van de sectoren (zie voor deze incidenten hoofdstuk 2).

In de Angelsaksische literatuur worden twee typen maatschappelijke ondernemingen beschreven: winst georiënteerde (commerciële) bedrijven die tevens sociale doelen nastreven en non-profit organisaties die hun missie ondersteunen met commerciële activiteiten (Kerlin, 2006). Sommige commerciële bedrijven storten een deel van de winst in een maatschappelijk aan te wenden fonds. Een bekend voorbeeld in Nederland is Van Leer. Het onderscheid met maatschappelijke ondernemingen is gelegen in het feit dat van bedrijven als Van Leer niet de productie van goederen of diensten zelf maar slechts het financieel resultaat ervan gericht is op het realiseren van maatschappelijk profijt. Los van dergelijke fondsvorming wordt van ondernemingen verwacht dat zij *maatschappelijk verantwoord* ondernemen. Naast de belangen van de aandeelhouders vraagt dit om structurele aandacht onder meer voor duurzame zorg voor werknemers en het in acht nemen van de behoeften van de omgeving, het milieu en de lokale gemeenschap (De Waal, 2000). Daarnaast zijn er *maatschappelijke* ondernemingen (onder andere in de zorg) die, bij wet toegestaan, commerciële activiteiten ontplooiën. Het is denkbaar om dergelijke activiteiten te financieren door middel van door derden ingebracht eigen vermogen. Deze vermogensverschaffers zullen een (beperkt) financieel rendement willen realiseren (zie ook Bier, 2007). Ook woningcorporaties die deelnemen aan vennootschappen waarin tevens commerciële partijen participeren vallen onder deze categorie<sup>108</sup>.

Alle non-profits kenmerken zich volgens de Amerikaanse literatuur door wat de 'non-distribution constraint' wordt genoemd (Hansmann, 1987; Rose-Ackerman, 1996); de beperking dat (de aanwas van) het vermogen aan de onderneming zelf ten goede dient te komen en dus niet aan aandeelhouders. In de Europese literatuur is sprake van een beperkte vorm van de 'non-distribution constraint' (o.a. Defourny, 2001). Sociale ondernemingen zijn door het EMES-netwerk gedefinieerd als organisaties met een expliciet doel waar de maatschappij profijt van kan hebben, opgericht door een groep burgers, waar het belang van investeerders beperkingen heeft<sup>109</sup>.

Defourny (2001) voert als kenmerken van de maatschappelijke onderneming op:

- Beperkte winstuitkering

---

<sup>108</sup> De Minister heeft overigens grenzen gesteld aan het aandeel van woningcorporaties in dergelijke gezamenlijke ondernemingen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009a).

<sup>109</sup> EMES is een onderzoeksnetwerk van universitaire onderzoekscentra en individuele onderzoekers die zich ten doel stellen om geleidelijk een Europees corpus van theoretische en empirische kennis op te bouwen rond "derde sector" kwesties.

- Een besluitvormingsbevoegdheid die niet gebaseerd is op kapitaalbezit

Externe kapitaalverschaffers kunnen in een maatschappelijke onderneming nadrukkelijk niet de positie innemen die aandeelhouders hebben in commerciële vennootschappen. Daarbij is de kanttekening op zijn plaats dat aandeelhouders niet dezelfde positie in de beleids- en besluitvorming hebben als de eigenaren van een vennootschap of de principaal van een maatschappelijk onderneming (zie paragraaf 3.3.5). In de Branche Code Maatschappelijke Ondernemingen (Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen, 2003; zie noot 101) is overigens (wel) de bepaling opgenomen dat eventuele overschotten ten dienste van de doelstelling van de maatschappelijke onderneming aangewend moeten worden en niet als dividend of anderszins aan derden mogen worden uitgekeerd.

### 3.3.3 Gemeenschap gerelateerde kenmerken

De Jong (F. de Jong, 2007) stelt dat de bron van de huidige achterdocht van Nederlanders jegens instituties zoals de woningcorporaties gelegen is in de onduidelijkheid over het belang dat dergelijke instituties dienen: het belang van de huurders, van de publieke zaak, van de wetgever<sup>110</sup>? Hij stelt dat de huurder niet louter een klant is, noch louter een burger, maar ook een actieve deelnemer aan de maatschappij; een citizen (de minister van Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties in Balkenende II, Alexander Pechtold, citerend). De citizen is in de postmoderne tijd verwaarloosd<sup>111</sup>. Het organiserend vermogen van mensen, het particulier initiatief, heeft mede bijgedragen aan het ontstaan van instituties in het maatschappelijk 'middenveld', betekenisvolle structuren naast de wetten en regels van de overheid en de handel en bedrijvigheid van de markt<sup>112</sup>. Dergelijke instituties dienen zich samen met burgers voortdurend in te spannen voor een welvarende en leefbare samenleving, samen met een overheid die handhaaft en handelt en die onderkent dat een samenleving meer is dan een markt en een overheid<sup>113</sup>.

De visie van De Jong sluit aan op de visie van Moore (1995) en Defourny (2001). Moore geeft als definitie van de *public value* die maatschappelijke ondernemingen q.q. realiseren: een waarde die gekend en gewaardeerd wordt door de maatschappij als geheel of door kleinere gemeenschappen<sup>114</sup>. Defourny noemt als kenmerken van de maatschappelijke onderneming onder meer:

- een initiatief genomen door een groep burgers;
- een participerend karakter, waar de mensen in betrokken zijn die het direct betreft.

<sup>110</sup> Ten aanzien van die achterdocht verwijst De Jong onder andere naar P. Dekker en T. van der Meer (2004).

<sup>111</sup> De Jong verwijst naar R. Putnam (2000) en naar R. Sennett (2003); *Respect. The formation of a character in a World of inequality*; Penguin (2003).

<sup>112</sup> De Jong verwijst naar A. Zijdeveld (1999).

<sup>113</sup> Uit het Strategisch Akkoord van het Kabinet Balkenende I.

<sup>114</sup> Dit kunnen lokale gemeenschappen zijn, maar bijvoorbeeld ook beroepsgroepen of geloofsgemeenschappen, die we nog kennen van het verzuilde Nederland.

Omdat de maatschappelijke noden – de sociale risico's – complex van aard zijn, is een geïntegreerde aanpak door verschillende instanties essentieel. Samenwerking met andere relevante partijen in het maatschappelijke domein zou derhalve ook een wezenskenmerk van de maatschappelijke onderneming moeten zijn.

In veel gevallen leidt een burgerinitiatief dat uitmondt in een onderneming er toe dat diezelfde burgers (mede)eigenaar worden van de onderneming. Historisch gezien heeft de maatschappelijke onderneming zijn wortels in de coöperatieve beweging van eind negentiende, begin twintigste eeuw. De opkomende industrialisatie, het winst- en marktdenken creëerde een klimaat waarin mensen de behoefte kregen zich in hun economisch handelen op een totaal andere manier te organiseren. Soms noodgedwongen omdat ze – als stakers of politieke agitators – worden uitgesloten van arbeid. Vanuit welke achtergrond dan ook, het alternatief was om hun eigen werk op eigen kracht en voorwaarden te organiseren, hun belangen te bundelen. Onderlinge gelijkwaardigheid, democratische werkverhoudingen, maatschappelijke betrokkenheid en vooral afwijzen van winstbejag waren kenmerken van de bedrijven die worden opgezet (Dijkstra & Knottnerus, 2004). Ook woningcorporaties kennen – althans ten dele – een vergelijkbare ontstaansgeschiedenis. Veel woningcorporaties zijn door belangengroepen opgericht zoals vakbonden of door kerkelijke instellingen. Daarnaast komen overigens veel woningcorporaties voort uit huisvestingsinstellingen die door commerciële ondernemingen uit charitatieve overwegingen en tegelijkertijd uit welbegrepen eigenbelang in het leven zijn geroepen.

Leden van dienstverlenende verenigingen en aandeelhouders van coöperaties hebben een dubbele identiteit, dat wil zeggen dat ze een dubbele band hebben met hun organisatie. Ze zijn tegelijkertijd financier of financieel aandeelhouder én gebruiker van hun organisatie. Van Dijk et al gaan nader in op de coöperatieve beweging in Nederland. Omwille van hun dubbele band met de coöperatie zijn de leden van coöperaties niet alleen *investor-driven*, maar ook *user-driven*. Met andere woorden, coöperatieve aandeelhouders verwachten niet alleen een financiële rendement van hun aandelen. In hun hoedanigheid van gebruiker is de coöperatie voor hen in de eerste plaats een instrument om hun noden en behoeften te bevredigen (Van Dijk et al, 2002). Maar omwille van hun financieel aandeelhouderschap delen ze in de risico's en de opbrengsten van de coöperatieve organisatie. Coöperatieve aandeelhouders zijn niet alleen in financieel opzicht, maar ook sociaal gezien 'eigenaar' van hun coöperatie. Het zijn leden van de coöperatieve organisatie die mee de koers uittekenen die de organisatie vaart. Ze bepalen de missie en de objectieven van de coöperatie en oefenen controle uit op de realisatie ervan. Hart en Moore (1998) stellen dat coöperaties economisch efficiënter zijn (de meest gunstige gemiddelde prijs/kwaliteitverhouding realiseren) naarmate de preferenties van de leden homogener zijn. Dus de dubbele binding van de leden van coöperaties en verenigingen met hun organisatie is alleen goed realiseerbaar binnen gemeenschappen die bepaalde belangen grotendeels delen en in een missie voor een onderneming kunnen omzetten. Ruys (2006) heeft het in dat verband over groepscompetenties en groepsrationaliteit.

Gezegd moet dat juist bij het lenigen van noden (sociale risico's) die vallen onder de grondrechten met betrekking tot onderwijs, zorg en wonen (Toonen et al, 2003) gemeenschappen met gelijke belangen onvoldoende in staat zijn om door zelforganisatie een effectief aanbod van diensten te realiseren, waardoor interventies van overheid en/of maatschappelijke ondernemingen noodzakelijk is. De al eerder genoemde Le Grand (2003) maakt een onderscheid tussen *queens* en *pawns*, koninginnen en pionnen. Le Grand betoogt dat burgers van oudsher pionnen, machteloze gebruikers van het onderwijs, gezondheidszorg, pensioen en sociale zekerheidsstelsels zijn; in plaats van koninginnen, begiftigd met de vrijheid om te kiezen tussen concurrerende aanbieders. De oorzaken zijn te vinden in de informatieasymmetrie (Hansmann, 1995) en in het ontbreken van exit-mogelijkheden (het zoeken van een andere aanbieder). Van de 'opgedrongen' instanties wordt vervolgens 'nabijheid' verlangd.

De Wetenschappelijke Raad voor het regeringsbeleid gaat in haar rapport *"Maatschappelijke dienstverlening. Een onderzoek naar vijf sectoren"* onder andere in op het veronderstelde belang van grenzen aan het speelveld van woningcorporaties (Brandsen & Helderman, 2004). De onderzoekers stellen dat het wonen in beleid en debat steeds meer gekoppeld wordt aan dienstverlening. Het gevolg is onder meer een drang tot ontkooking van onderaf. Daarbij komt dat het grote sociale kapitaal van woningcorporaties, de vele wortels in de lokale gemeenschappen, een bron van innovatieve kracht is en daar passen geen strakke kaders bij. In het politieke en wetenschappelijke debat over dienstverlening in het algemeen komt het gemengde en relationele karakter van dienstverlening onvoldoende uit de verf; de benadering is te dichotoom. De wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) typeert dit met de term 'boedelscheiding': *"scheiding van beleid en uitvoering, van doelen en middelen en van kaderstelling en mandatering, zonder dat deze waar nodig op elkaar betrokken worden"*. Je kunt met andere woorden doelstellingen niet articuleren en evalueren zonder betrokken te zijn bij de uitvoering en contact te hebben met de klant. Dichotomie leidt in de visie van de WRR tot kennisvernietiging, een dictatuur van de middelmaat, de illusie van de soevereine consument, het verdwijnen van het politiek-normatieve debat en een stapeling van toezicht en verantwoording. Deze visie strookt niet goed met de gedacht om operationele taken uit te besteden (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004) of om beleidsbepalende fondsbeheerders van de onderneming los te koppelen<sup>115</sup>. Fundamenteel is het besef dat de maatschappelijke onderneming over een grote hoeveelheid 'sociaal kapitaal' beschikt (Brandsen en Helderman, 2005, zie vorige paragraaf). Maatschappelijk ondernemen is volgens Helderman (2007a) (in de lijn van het

<sup>115</sup> Vanaf ongeveer 2008 vindt in de corporatiesector een debat plaats over de mogelijk toekomstige organisatiemodellen voor de woningcorporatie waarbij het behalen van een hogere efficiëntie een belangrijk richtpunt is (zie onder meer Vlak, 2008; Fleurke et al, 2009; Conijn, 2012; Dreimüller et al, 2013). Enkele daarvan (Vlak en Dreimüller et al) pleiten voor een organieke splitsing tussen de strategische en operationele laag van de organisatie. Een dergelijke splitsing rijmt slecht met de gewenste nabijheid van de (top)manager met de cliënt in een maatschappelijke onderneming. Ook het DrieKamerModel van Conijn lijkt een dergelijke splitsing te suggereren, maar dit model kan zich desgewenst beperken tot een functionele splitsing in dezelfde organisatie.



pragmatisme van de Amerikaanse filosoof John Dewey) maatschappelijk agenderen en agenderen is tegelijkertijd een beweging vormen. Dat betekent ook dat kennis (van maatschappelijke kwesties en het oplossen ervan) zich alleen kan ontwikkelen als de ‘kenniswerker’ directe ervaring met de werkelijkheid heeft. Het bestuur moet met andere woorden dicht op de uitvoering zitten en beschikken over *“maximale voelhorens voor de externe omgeving”* (SER, 2005).

### 3.3.4 Professie gerelateerde kenmerken

In een aantal maatschappelijke sectoren is de professionaliteit – in dit geval gedefinieerd als het deskundig, op een kwalitatief goede manier uitoefenen van een beroep door de beroepskracht – sterk ontwikkeld. Vaak betreft het beroepen die een lange vooropleiding vergen. Professionals kennen vaak hun eigen beroepsorganisaties, kwaliteitssystemen, certificeringen et cetera. Veel maatschappelijke sectoren weten zich bovendien ondersteund door gespecialiseerde wetenschappers. Professionele kennis wordt zo goed mogelijk geborgd en aan de beroepsgroep ter beschikking gesteld. De professional vraagt om een zekere autonomie bij de beroepsuitoefening. De vereniging van Verpleegkundigen en Verzorgenden Nederland formuleert het aldus: *“Aangezien het om ingewikkelde kennis gaat, moet de individuele beroepsbeoefenaar een zekere mate van autonomie hebben om te bepalen wat deze kennis voor een individuele situatie betekent. Om dezelfde reden beheert de beroepsgroep redelijk autonoom het betreffende specifieke kennisgebied door bijvoorbeeld opleidingseisen en kwaliteitseisen vast te stellen, door te bepalen wie tot de opleiding wordt toegelaten, door bij- en nascholing te verzorgen, door te zorgen voor accreditatie”* (www.venvn.nl, 2012). Professionaliteit vergt behalve kennis ook betrokkenheid. De professional acht zich verantwoordelijk voor optimale ‘care, cure en charitas’ (Putters, 2009: 33). Dat betekent onder meer dat de professional moet leren omgaan met dilemma’s en emotionerende situaties die eigen zijn aan het beroep. Dilemma’s kunnen betrekking hebben op het spanningsveld tussen de individuele casus waar de beroepskracht bij betrokken is en vaak verantwoordelijk voor is enerzijds en de eisen van de organisatie en zelfs het maatschappelijk belang anderzijds. Dergelijke zware kwalificaties zijn zeker niet op alle maatschappelijke ondernemingen van toepassing, maar kunnen ook niet geheel ter zijde worden geschoven. In paragraaf 3.4 zal ik bespreken welke aspecten van het bovenstaande relevant is voor de ‘volkshuisvester’.

Professioneel handelen betekent ook samenwerking met beroepskrachten van andere sectoren. Minderman stelt, in navolging van Aucoin & Heintzman (2000)<sup>116</sup> dat de bron voor legitimatie ontstaat in de dialoog over de (gewenste) outcome van het middenveld. Een dialoog die vooral dient plaats te vinden tussen de professionals van de onderling samenwerkende middenveldorganisaties. De gewenste outcome betreft immers maatschappelijke opgaven die een gezamenlijke inzet vragen, denk aan problemen rond veiligheid op straat,

---

<sup>116</sup> P. Aucoin en R. Heintzman, (2000); *The Dialectics of Accountability for Performance in Public Management Reform*, International Review of Administrative Sciences (66) 2000-1, p. 45-55

werkloosheid, vroegtijdig schoolverlaten. Enige grensoverschrijding daarbij is wellicht nodig om een betere afstemming tussen sectoren te verkrijgen en om (mogelijke) cliënten niet tussen wal en schip terecht te laten komen; *“juist op de grenzen tussen organisaties moet het druk worden in plaats van stil”* (Tonkens in Gruis & Tonkens, 2008). Heldermaanschuwt (2007b) voor het gevaar dat de effectiviteit van maatschappelijke ondernemingen niet gebaat is bij het contractueel ‘dichttimmeren’ van de relatie tussen de maatschappelijke onderneming en haar stakeholders. Veel is gebaseerd op vertrouwen en waarden die voortvloeien uit de maatschappelijke status die dergelijke instellingen in de loop van vele jaren hebben verworven. Een stelsel van ondoorlatende, formele regels ondermijnt op den duur het onderling vertrouwen en gedeelde waarden en maakt het onderlinge verband tussen stakeholders *“letterlijk waardeloos”* (cursivering Heldermaanschuwt).

### 3.3.5 De meervoudige doelstelling en de bedrijfscultuur

In de voorafgaande paragrafen is de interne cultuur van de maatschappelijke ondernemingen al enkele keren aan de orde geweest. De meervoudige doelstelling van deze ondernemingen – zorg voor het voldoende maatschappelijk presteren en zorg voor de (financiële) continuïteit van de onderneming – vergt zowel de attitude van een *knight* als die van een *knave*. Op het eerste gezicht kunnen deze rollen in de tactische en operationele lagen van de organisatie functioneel nog gescheiden worden; op het strategische niveau en zeker in de bestuurslaag beslist niet. Dat maakt het besturen van een maatschappelijke onderneming lastig. Maar is de scheiding van rollen in de meer operationele functies een gelukkige gedachte? Simon (1989) betoogt dat het om een aantal organisatiekundige redenen niet verstandig (effectief noch efficiënt) is om een mengvorm te kiezen. Met behulp van bedrijfskundige en organisatiekundige theorieën en empirisch onderzoek onderbouwt hij de stelling dat productiebedrijven en dienstverleners intrinsiek zwak zijn en het in concurrentie niet bolwerken als zij ‘markt’ en ‘staat’ vermengen<sup>117</sup>. De belangrijkste oorzaak is te vinden op het niveau van de cultuur van de organisatie en de wijze waarop de cultuur (uitgedrukt in waarden, attitudes en gedrag) zijn invloed doet gelden op de beslissingen in en over werkprocessen en ten aanzien van investeringen. Markt en staat vragen elk specifieke competenties, procedures en prikkels, die niet of met grote moeite te verenigen zijn binnen één organisatorische eenheid en onder één vorm van leiderschap. Echter, zowel de public spirit (de *knight*) als het ondernemerschap (de *knave*) dienen in een maatschappelijke onderneming in alle functies tot uitdrukking te komen. Voor iedere medewerker in de maatschappelijke onderneming vergt deze meervoudigheid derhalve kundig balanceren<sup>118</sup>. Simon is

<sup>117</sup> Simon betreft hier tevens het verschil bij tussen een confectiebedrijf en een bedrijf dat maatwerk levert.

<sup>118</sup> Het internaliseren van de twee verschillende prikkels, de *knightly* en de *knaveish*, duidt op iets anders dan de kwestie die in paragraaf 3.3.3 is aangeroerd met betrekking tot de mogelijke scheiding van organisatieonderdelen. Die kwestie betrof de nabijheid van de bestuurlijke laag tot de cliënt. Deze nabijheid kan ook vormgegeven worden op een manier die functiescheiding in de uitvoering toelaat. Deze laatste vorm van scheiding heeft betrekking op competenties als vakkennis en professionele vaardigheden. De ‘hybride’ attitude van medewerkers die in deze paragraaf bedoeld wordt, heeft betrekking op een competenties als empathisch vermogen en altruïsme.

sceptisch; zijn opvatting zou als een argument tegen het bestaan van de maatschappelijke onderneming opgevat kunnen worden. En zoals ook Van der Schaar zegt: *“de operationalisering van de meervoudige doelstellingen is immers notoir lastig”* (Van der Schaar, 2008: 87). Het voert te ver om deze discussie op deze plaats verder te voeren en te beslechten. Wel is mijn inziens de conclusie gerechtvaardigd dat medewerkers van een maatschappelijke onderneming vanwege deze culturele hybriditeit zeer gebaat zijn bij transparantie ten aanzien van de voorgenomen beleidskeuzen, de motieven bij de keuzen in relatie tot de verwachte interne en externe consequenties van die keuzen.

Maar er is meer te zeggen over de organisatiecultuur. Een aantal organisatiekundige en bedrijfskundige theorieën legt de nadruk op de noodzaak om focus aan te brengen in de onderneming. Een bekend voorbeeld betreft de indeling die Treacy en Wiersema (1995) hanteren: een onderneming moet expliciet kiezen voor één van de drie opties, die de belangrijkste klantwaarden vertegenwoordigen. Het betreft de volgende opties: de laagste prijs, de beste kwaliteit, de beste dienstverlening. De cultuur en structuur van de onderneming dienen specifiek op een van deze klantwaarden ingericht te zijn om een optimaal bedrijfsresultaat te kunnen boeken. In het geval van maatschappelijke ondernemingen is hier het nodige tegenin te brengen, omdat een dergelijke onderneming in veel gevallen een groot aantal klantgroepen bedient die ten aanzien van hun sociaaleconomische, sociaal-maatschappelijke en (in samenhang daarmee) in leefstijl in sterke mate van elkaar verschillen (zie voor de situatie in de corporatiesector: Van Os, 2013).

### 3.3.6 Zeggenschap over de maatschappelijke onderneming

De beschrijving van de kenmerken biedt nog onvoldoende houvast om conclusies te trekken ten aanzien van de zeggenschap over de maatschappelijke onderneming. De zeggenschap is in de drie uiteinden van de driehoek van het Centrum voor het bestuur van de maatschappelijke onderneming (overheid, particuliere ondernemingen en burgerorganisaties; zie paragraaf 3.2.1) afdoende geregeld. Bij maatschappelijke ondernemingen is dat gecompliceerder. In het schema van Hansmann (figuur 3-3) kan de zeggenschap slechts gerelateerd worden aan de wijze waarop het bestuur benoemd wordt – intern of extern – en aan de zeggenschap over de in te zetten middelen – subsidie of rendement uit eigen onderneming. Om nader in te kunnen gaan op de zeggenschapsstructuur rond maatschappelijke ondernemingen dienen enkele begrippen, vier formele functies met betrekking tot ondernemingen, nader te worden toegelicht. Het betreft:

- De eigenaar
- De principaal
- De bestuurder
- De aandeelhouder

Aan dit lijstje ontbreken de medewerkers en de overige stakeholders van de maatschappelijke onderneming. De medewerkers (niet zijnde de directeur-bestuurder) hebben geen

directe formele zeggenschap over de onderneming, met uitzondering van wat als formele invloed is omschreven in de Wet op de ondernemingsraden (denk daarbij aan het enquête-recht). Voor de andere stakeholders en met name de huurders van de woningcorporatie geldt iets vergelijkbaars. De invloed van hen is beschreven in de Wet op het overleg huurders verhuurder (ook wel Overlegwet genoemd). Deze invloed beperkt zich tot vormen van adviesrecht en omvat geen beslissingsbevoegdheid.

### **Eigenaar (juridisch en / of economisch eigendom<sup>119</sup>)**

Eigendom is het recht van een rechtssubject (natuurlijk persoon of rechtspersoon) om over een zaak (bijvoorbeeld een stuk grond of een vastgoedobject) naar eigen goeddunken te beschikken<sup>120</sup>. Het eigendom van een natuurlijke persoon of privaatrechtelijke rechtspersoon<sup>121</sup> heet particulier, privaat of privé-eigendom; het eigendom van een gemeenschap of staat heet gemeenschappelijk of collectief eigendom. De rechthebbende van de eigendom van een zaak wordt eigenaar genoemd. De regulering van het eigendom is een belangrijk onderdeel van de maatschappijordening, omdat het eigendom van productiemiddelen als grond en delfstoffen en van ondernemingen de economische verhoudingen bepaalt. Bij het eigendomsrecht is er sprake van recht van genot, recht van gebruik en recht van beschikking. Het Burgerlijk Wetboek zegt daarover (artikel 5.1, lid 2): *“Het staat de eigenaar met uitsluiting van een ieder vrij van de zaak gebruik te maken, mits dit gebruik niet strijdt met rechten van anderen en de op wettelijke voorschriften en regels van ongeschreven recht gegronde beperkingen daarbij in acht worden genomen.”* En lid 3: *“De eigenaar van de zaak wordt, behoudens rechten van anderen, eigenaar van de afgescheiden vruchten.”*

Ondernemingen zijn meestal vennootschappen. Juridisch gezien is de vennootschap een rechtspersoon die, net als een natuurlijk persoon, niet als iemands eigendom kan worden beschouwd. Niettemin wordt vaak gesproken over het eigendom van een onderneming<sup>122</sup>. Hansmann (1995) dicht aan personen die eigenaar van een onderneming zijn, twee formele rechten toe: het recht om een onderneming te besturen en het recht om te beschikken over de opbrengsten van de onderneming. Hansmann onderscheidt met betrekking tot het eigendom drie typen ondernemingen:

<sup>119</sup> Economisch eigendom heeft als goederenrechtelijk begrip geen zelfstandige betekenis. Het is in de eerste plaats een begrip waarmee iemands vermogenspositie kan worden bepaald. In andere rechtsgebieden, zoals het fiscale recht, kan het economisch eigendom soms gelijk worden gesteld aan het juridisch eigendom. In juridisch opzicht blijkt de positie van de economische eigenaar meestal gebaseerd op een – al dan niet persoonlijk – recht op overdracht (Reehuis, W.H.M., Heisterkamp, A.H.T. (2006); *Goederenrecht*; 12e druk; Pitlo; Kluwer).

<sup>120</sup> Eigendom is het meest omvattende recht dat een persoon op een zaak kan hebben. (Art. 5:1 eerste lid Burgerlijk Wetboek). Eigendom en bezit zijn niet dezelfde hoedanigheden. In het recht betekent bezit dat de bezitter slechts feitelijk kan beschikken over een zaak; de zaak kan bijvoorbeeld ook geleend, gehuurd of zelfs gestolen zijn.

<sup>121</sup> Zoals een vereniging, stichting of vennootschap. Een privaatrechtelijke rechtspersoon kan overigens wel belast zijn met een wettelijke taak of overheidstaak. De woningcorporatie is hiervan een voorbeeld (zie ook Minderman, 2008).

<sup>122</sup> Het eigendom betreft dan de facto de kapitaalgoederen en / of het kapitaal van de onderneming.

1. Producer owned enterprises, zoals ondernemingen in eigendom van investeerders, ondernemingen met werknemerszelfbestuur of coöperaties;
2. Customer owned enterprises, zoals clubs, coöperaties in eigendom van klanten (denk aan afnemers van windenergie), verenigingen van eigenaren;
3. Nonprofit and mutual enterprises, zoals – wat betreft die laatste – banken op coöperatieve grondslag en verzekeringsmaatschappijen waarvan de polishouders eigenaar zijn.

Volgens de eigenaarsdefinitie van Hansmann hebben van al deze soorten ondernemingen alleen de non-profits geen duidelijke eigenaar; er zijn geen personen die zowel het recht hebben om een firma te besturen als het recht om vrijelijk te beschikken over de opbrengsten. Volgens Gijselincx & Van Opstal (2008) hebben eigenaren de ‘residuele controle’ over de organisatie. Dit wil zeggen dat ze alle beslissingen mogen nemen die niet contractueel elders gelegd zijn. Bij maatschappelijke ondernemingen zijn het echter geen contracten maar is het de wet die het beschikkingsrecht van het bestuur beperkt door middel van het afbakenen van het werkgebied en het bepalen van de winstbestemming. Uit de opsomming van Hansmann wordt ook duidelijk dat er sprake kan zijn van collectief eigendom ondergebracht bij coöperatieve organisatievormen (zie ook paragraaf 3.3.3).

### **Principaal (principaliteit<sup>123</sup>)**

De principaal is een begrip dat een lange historie kent. In het algemeen wordt met de principaal de *opdrachtgever* aangeduid. In het onderwijs en in de bouwwereld was deze betekenis nog tot voor kort in meer of mindere mate gangbaar. In de bestuurskunde en economie is het begrip principaal gekoppeld aan de principaal – agent problematiek. Deze problematiek verwijst naar een situatie waarin een (rechts)persoon (de principaal) een andere (rechts)persoon (de agent) inschakelt om een bepaalde taak uit te voeren (Foss red., 1995). De agent is weliswaar gehoorzaamheid verschuldigd aan de principaal, maar de principaal kan hem of haar niet afdoende controleren, indien de agent een informatie- en kennisvoorsprong heeft. Al gevolg daarvan heeft de agent ruimte om buiten of zelfs tegen het belang van de principaal zijn of haar eigen belang te dienen. De principaal – agent problematiek speelt doorgaans als er sprake is van een hiërarchische verhouding (bijvoorbeeld werkgever – werknemer, aandeelhouders – directie, minister – ambtenaar, parlement – regering). De principaal – agent problematiek kan leiden tot moral hazard<sup>124</sup> wanneer de agent een zo grote informatievoorsprong heeft dat de principaal geen effectieve controle kan uitoefenen.

De principaal en de eigenaar zijn geen identieke begrippen; lang niet altijd is de principaal tevens eigenaar uitgaande van de hiervoor gegeven definitie van Hansmann.

---

<sup>123</sup> Het begrip principaliteit bestaat formeel alleen in de betekenis van soevereiniteit. Het begrip is in deze tekst in de algemene betekenis van ‘gezaghebbende’ gebruikt om te vermijden dat in de tekst steeds een uitgebreide omschrijving gegeven moet worden van de hoedanigheid van het principaal zijn.

<sup>124</sup> Letterlijk vertaald: moreel risico; een begrip dat verwijst naar veranderingen in het gedrag van partijen indien zij niet direct risico lopen voor hun daden. Zelfverrijking van directieleden kan bijvoorbeeld met dit begrip beschreven worden.

## Bestuurder

Een bestuurder maakt deel uit van een college of raad van bestuur dat formeel belast is met de dagelijkse gang van zaken binnen een overheidsorgaan, bedrijf, vereniging of stichting. De samenstelling van een dergelijk college kan zeer verschillen. Zo bestaat het landsbestuur uit tientallen leden en de raad van bestuur van een kleine stichting die bedrijfsmatige activiteiten ontplooit, soms uit één lid. Soms bestaat een bestuur uit een algemeen en een dagelijks bestuur. Het algemeen bestuur is belast met de controle over het dagelijks bestuur. De Eerste en Tweede Kamers van de Staten-Generaal en de Gemeenteraad zijn voorbeelden van algemene bestuursorganen.

Het bestuur is niet altijd het hoogste orgaan, dat wil zeggen het orgaan met de belangrijkste beslissingsbevoegdheden. In een vereniging bijvoorbeeld is de algemene ledenvergadering het hoogste orgaan, waaraan het bestuur verantwoording moet afleggen. Een stichting daarentegen kent geen leden en is derhalve het bestuur het hoogste orgaan. De leden van een stichtingsbestuur kunnen door middel van coöptatie of door aanwijzing door een intern toezichthoudend orgaan (zoals een raad van toezicht) of een extern toezichthoudend orgaan (zoals een overheidsorgaan) worden benoemd. Doorgaans zijn bestuursleden van stichtingen niet in loondienst – het bestuur heeft een deel van zijn bevoegdheden overgedragen aan een procuratiehouder of directie –, tenzij sprake is van een zogenaamd raad van bestuursmodel. In een dergelijk bestuursmodel valt het bestuur samen met de directie en zijn de bestuursleden werknemer van de stichting die worden benoemd door een raad van toezicht (Besouw & Noordman, 2005).

## Aandeelhouder

Een aandeel is een waardepapier dat een zekere zeggenschap geeft met betrekking tot een onderneming en recht geeft op winstuitkeringen in de vorm van dividend. De dividenduitkering is geen verplichting en de hoogte wordt vastgesteld door het bestuur van de onderneming. De aandeelhouder heeft stemrecht op de Algemene vergadering van Aandeelhouders. Belangrijke keuzes van het bestuur van de onderneming, zoals fusies en overnames, moeten door de aandeelhouders worden goedgekeurd. Ook kunnen aandeelhouders bij wet of bij statuten bestuursleden en commissarissen benoemen of ontslaan of nieuwe agendapunten aandragen. De wet of de statuten kennen bestuurders op bepaalde terreinen beleidsvrijheid toe waarbij zij autonoom mogen handelen. Wanneer de aandeelhouders het niet eens zijn met dit beleid kunnen ze het bestuur ontslaan, maar genomen besluiten blijven geldig en instructies mag het bestuur naast zich neer leggen en moet dat zelfs, indien ‘goed bestuur’ dit vereist. Alle aandeelhouders samen kunnen (slechts) economisch gezien als eigenaren van de vennootschap worden beschouwd. De stakeholder wordt wel gezien als de publieke variant van de aandeelhouder. Belangrijk verschil is dat de aandeelhouder een bij wet vastgelegde en gedefinieerde rol is (Wet aandeelhoudersrechten), terwijl de stakeholder dat niet is (met uitzondering van hetgeen hiervoor over medewerkers en huurders is geschreven).

Eigendom, principaliteit, bestuur en aandeelhouderschap zijn bij maatschappelijke ondernemingen uiteenlopend geregeld en overigens niet altijd relevant. Indien veel kapitaal voorhanden is – in de vorm van eigen vermogen of kapitaalgoederen – is de eigendoms-kwestie relevant en geeft stof voor doorlopende discussies<sup>125</sup>. Maatschappelijke ondernemingen hebben geen aandeelhouders. Althans, nog niet, want de ontwerpwet op de maatschappelijke ondernemingen (die vooralsnog een stille dood is gestorven) liet die mogelijkheid open, zij het geclausuleerd. Ook is er een particulier initiatief waarbij gepleit wordt voor aandeelhouderschap in ruil voor mede financiering van de maatschappelijke onderneming (Thomas, 2008). Principaliteit en bestuur zijn altijd relevant voor de maatschappelijke onderneming. De zeggenschap over het handelen en over het (de) eventueel aanwezige kapitaal(goederen) berust bij het bestuur van de maatschappelijke onderneming, maar de handelingsruimte kan door wet- en regelgeving (met inbegrip van subsidies) worden ingeperkt of gestuurd. Het bestuur van de maatschappelijke onderneming kan als gevolg van wet- en regelgeving die het werkgebied en de winstbestemming bepalen, geen volle eigenaar genoemd worden. In die inperking of sturing door wet- en regelgeving ligt de principaliteit van de overheid besloten.

### 3.3.7 Reflectie op positie en kenmerken van de maatschappelijke onderneming

Uit bovenstaande beschrijving van maatschappelijke ondernemingen destilleer ik een aantal kernbegrippen die voor dergelijke ondernemingen kenmerkend zijn.

Maatschappelijke ondernemingen ontleen hun bestaansrecht aan de doelstelling om maatschappelijke waarde (*public value*) te creëren. Omdat maatschappelijke ondernemingen zelfstandige, privaatrechtelijke rechtspersonen zijn en derhalve altijd een zekere autonomie of discretionaire ruimte hebben, dient de leiding van de onderneming begiftigd te zijn met *public spirit* (een '*knightly attitude*') om te voorkomen dat er vormen van ontsporingen (*moral hazard*) het maatschappelijk rendement aantasten.

Daar tegenover staat dat dezelfde discretionaire ruimte nodig is ten behoeve van het gewenste ondernemerschap. Ondernemerschap brengt een aantal competenties en attitudes met zich mee, zoals risicobereidheid en een initiatiefrijke en innovatieve houding, die de effectiviteit van de productie en dienstverlening vergroten. De natuurlijke spanning tussen het altruïsme (van de '*knight*') en het egoïsme (van de '*knave*') is inherent aan de principes van de maatschappelijke onderneming: de missie behelst het realiseren van een gewenst maatschappelijk effect, maar is slechts duurzaam te realiseren door middel van het structureel behalen van voldoende financieel rendement. Het betrekken van stakeholders bij beleids- en planvorming en intern en extern toezicht verzorgen waarborgen voor een goed evenwicht tussen de motivatie van de '*knight*' en die van de '*knave*', maar dienen te worden aangevuld door een voldoende mate van '*public spirit*'.

---

<sup>125</sup> Onder meer in de corporatiesector; zie hoofdstuk 2.

De maatschappelijke onderneming zou zich aan de zogenoemde *non-distribution constraint* dienen te onderwerpen. Vooral in de Europese literatuur wordt erop gewezen dat dit geen absolute eis hoeft te zijn; een beperkte afdracht van dividend aan externe aandeelhouders zou mogelijk moeten zijn ten behoeve van het kunnen aantrekken van voldoende financiering, zij het dat de aandelen geen beslissingsrecht met zich mee mogen brengen. Een dergelijke financieringsstrategie zou aantoonbaar voordeel moeten opleveren, waardoor er in principe geen sprake is van het 'weglekken' van middelen uit het domein van de missie van de maatschappelijke onderneming. Dat laatste is wel het geval bij het hierboven genoemde risico tot ontsporingen, dat vooral tot uitdrukking komt in eventuele excessieve beloningen van directie en management. Van weglekken is ook sprake als de maatschappelijke onderneming deelneemt in (dochter)ondernemingen die verlieslatend zijn.

Veel sociale risico's hangen samen met het gebrek aan vermogen van veel mensen om de regie over hun eigen leven te voeren en hun sociale en / of economische positie te versterken. Het vergroten van de weerbaarheid en zelfredzaamheid van mensen is dan ook een integraal onderdeel van het taakgebied van (veel) maatschappelijke ondernemingen. Een maatschappelijke onderneming kan op verschillende manieren bijdragen aan deze emancipatie, onder andere door mogelijkheden te bieden voor beleidsbeïnvloeding (ten behoeve van het opheffen van de informatie-asymmetrie), door vormen van zelforganisatie te faciliteren (zoals coöperaties) en mogelijk zelfs productiemiddelen in eigendom te geven<sup>126</sup>. Dergelijke bijdragen van de maatschappelijke onderneming vragen om een sterk ontwikkeld ridderlijk gedrag, maar tevens nabijheid tot degenen aan wie de onderneming haar diensten richt. Deze nabijheid geldt niet alleen de operationele medewerkers in de onderneming, maar tevens de leidinggevendenden die over de kwaliteit en kwantiteit van diensten en producten beslissen. Een dergelijke visie stelt eisen aan de decentralisatie van bestuur.

Veel sociale risico's betreffen complexe problemen (*wicked problems*; zie hoofdstuk 8) die vragen om een geïntegreerde aanpak van professionele partners. Ten behoeve van die samenwerking en voor een zekere grensoverschrijding van het werkdomein zou de maatschappelijke onderneming ruimte moeten verkrijgen. Het om deze reden weglekken van middelen uit de ene sector ten behoeve van een andere maatschappelijke sector, zou ook anders beoordeeld moeten worden dan de wijze van weglekken zoals het in een van de voorgaande alinea's beschreven is. Voorwaarde is wel dat een gunstig maatschappelijk effect aannemelijk te maken is en dat de maatschappelijke onderneming zich gesterkt weet door een positieve legitimatie van haar stakeholders ten aanzien van het voorgenomen handelen. Het bieden van ruimte stimuleert het ondernemerschap; aan de andere kant kan

<sup>126</sup> In een studie van Elsinga et al (2008) naar de emancipatorische effecten van verkoop van huurwoningen aan huurders kwam aan het licht dat mensen met een lagere sociaaleconomische status meer hechten aan een woning als veilige haven en meer hechten aan zeggenschap ten aanzien van die veilige haven dan mensen met een hogere status. Voor het gevoel van eigenwaarde had de koop geen of eerder negatieve gevolgen. De onderzoekers uiten het sterke vermoeden dat de kopende huurders van oorsprong al autonomer zijn en meer risicobereid dan de doorsnee huurder. Het causale verband mag dus niet worden gespiegeld: de kopende huurder koopt, omdat hij autonomer is. Hij is niet autonomer, omdat hij koopt.



dezelfde ruimte leiden tot het mogelijk weglekken van geld naar andere sectoren, competentievraagstukken tussen sectoren en eventueel tot oneigenlijke concurrentie met commerciële aanbieders. Het verschuiven van middelen van de ene sector naar de andere zou onder de competentie van de politiek dienen te vallen. De teneur in de huidige (politieke) discussie is om de grenzen strikt te trekken en te bewaken.

De maatschappelijke onderneming is gepositioneerd tussen overheid, markt en gemeenschappen. Het creëren van discretionaire ruimte betekent niet dat de onderneming zich los moet weken van deze drie polen. Integendeel, om voldoende legitimiteit van handelen te verkrijgen is een duurzame binding noodzakelijk met de stakeholders die deze drie polen representeren. Dat betekent dat de overheid, de klant en de belanghebbende gemeenschappen structureel invloed moeten hebben op de missie en de doelstellingen van de maatschappelijke onderneming en dat zij derhalve de principaliteit over de onderneming met elkaar delen. De verlangde discretionaire ruimte is bedoeld om de eigen professionele expertise aan te kunnen wenden om de verschillende strategieën te bepalen en, als uitvloeisel hiervan, vervolgens de gewenste output te kunnen definiëren. Dit laatste in nauwe samenwerking met de andere professionals die aan de aanpak van dezelfde sociale risico's een bijdrage leveren. De verschillende beschreven kenmerken van de maatschappelijke onderneming zijn in de onderstaande tabel door middel van enkele trefwoorden getypeerd en kort toegelicht.

Tabel 3-1: kenmerken van de maatschappelijke onderneming

Kenmerk	Toelichting
<b>Public value</b>	De door de maatschappelijke onderneming te realiseren maatschappelijke waarde, centraal te stellen in de missie van de onderneming
<b>Public spirit</b>	De intrinsieke motivatie van de maatschappelijke onderneming en haar bestuur om maatschappelijke waarde te creëren
<b>Discretionaire ruimte</b>	De beleidsruimte van de maatschappelijke onderneming om naar eigen inzicht de ondernemingsstrategie en productie te bepalen binnen de grenzen die wet- en regelgeving stellen aan het werkterrein, vermogensvorming en winstbestemming
<b>Non-distribution constraint</b>	De beperking die de maatschappelijke onderneming zichzelf oplegt om bestedingen die niet aan de missie bijdragen, te vermijden
<b>Ondernemerschap</b>	Naast de public spirit de kerncompetentie van de maatschappelijke onderneming die zich uit in initiatief, innovatie en risicobereidheid

<b>Binding met de stakeholders (klanten, gemeenschappen en overheid)</b>	Het streven van de maatschappelijke onderneming om het contact tussen de onderneming en de stakeholders op alle niveaus te intensiveren.
<b>Burgerzelforganisatie</b>	Het streven van de maatschappelijke onderneming om uit oogpunt van emancipatie zelfredzaamheid en zelforganisatie te bevorderen <sup>127</sup>
<b>Meervoudige legitimatie</b>	De noodzaak voor de maatschappelijke onderneming om zowel in kringen van overheid als gemeenschappen en klanten legitimatie voor het handelen te verkrijgen
<b>Professionele samenwerking (overige stakeholders)</b>	Het streven van de maatschappelijke onderneming om door middel van samenwerking met andere professionele organisaties het maatschappelijk effect van het handelen te versterken

Indien we deze kenmerken vergelijken met de definitie van een maatschappelijke onderneming die in paragraaf 3.2.1 is gegeven, zou deze definitie op basis van deze kenmerken een aanvulling behoeven (aanvullingen cursief):

Een maatschappelijke onderneming is een non-profit onderneming, vormgegeven als een privaatrechtelijke rechtspersoon met een al of niet als wettelijke taak vastgestelde opdracht om, *waar nodig en mogelijk in samenwerking met andere professionele organisaties en burgerorganisaties en met een relatief grote handelingsruimte*, te voorzien in een maatschappelijke behoefte, die haar doelstellingen, haar voorgenomen activiteiten en haar prestaties met haar stakeholders bespreekt en die haar inkomsten voor een deel uit de markt haalt en het financiële overschot of de winst van de onderneming niet of slechts beperkt uitkeert, maar geheel of grotendeels aanwendt voor het realiseren van de maatschappelijke behoefte waarin zij wil voorzien.

### 3.4 De woningcorporatie als maatschappelijke onderneming

#### 3.4.1 De woningcorporatie en haar positie als maatschappelijke onderneming

Het bestaansrecht van woningcorporaties vervalt als het sociale risico waarop de woningcorporatie haar missie baseert, wegvalt. Dat leidt tot legitimatieproblemen in de corporatiesector. Van Wijk stelt dat de afname van de kwantitatieve woningnood de woningcorporaties een deel van hun legitimatie ontnomen heeft (Van Wijk, 2008). De visie van Koning en

<sup>127</sup> De maatschappelijke behoefte waar de missie van de onderneming zich op richt, wordt geuit door groepen mensen die onvoldoende in staat zijn om geheel zelfstandig in hun behoeften te voorzien. De maatschappelijke onderneming dient daarom niet alleen de gevraagde diensten aan te bieden, maar ook bij te dragen aan het versterken van de zelfredzaamheid van haar cliënten. Het is overigens een punt van discussie of deze laatste eigenschap ook voor woningcorporaties zou moeten gelden.

Leuvensteijn (2010) gaat nog verder. Zij beoordelen de maatschappelijke effectiviteit van de woningcorporaties aan de hand van enkele imperfecties van het huidige corporatiebestel. Zij zien drie majeure imperfecties: er is sprake van rechtsongelijkheid omdat woningcorporaties ten aanzien van het huurbeleid uiteenlopende keuzen maken, het subsidiëren van huurprijzen leidt bij veel individuele huurders tot een armoedeval waarvan niet de woningcorporaties maar wel de gemeenten de rekening gepresenteerd krijgen en het feit dat woningcorporaties met een lager dan een marktconform rendement genoeg kunnen nemen leidt volgens de auteurs tot ongelijke concurrentie tussen woningcorporaties en projectontwikkelaars / beleggers. De auteurs bepleiten om die redenen een overdracht van de corporatievermogens aan een centrale stichting (die als taakorganisatie functioneert) of aan de overheid. Het eerste argument van de eerste imperfectie lijkt sterk, maar dat zou eerder pleiten voor meer onderlinge concurrentie tussen woningcorporaties dan voor het opheffen van de sector. De tweede imperfectie is inherent aan alle vormen van individuele subsidie en verdient een andere oplossing dan het wegsnijden van de hele gesubsidieerde sector. Met het laatste argument van de laatste imperfectie lijken de auteurs de realiteit op zijn kop te zetten. Juist omdat commerciële partijen bepaalde marktsegmenten niet zullen bedienen tegen de maatschappelijk breed aanvaarde randvoorwaarden met betrekking tot prijs en kwaliteit, is er sprake van marktimperfecties en is er bestaansgrond voor woningcorporaties. De imperfecties met betrekking tot de woningmarkt vloeien voort uit de heterogeniteit en geringe transparantie van de woningmarkt, het kapitaalsintensieve karakter van het product, de locatiegebondenheid, het karakter van een voorraadmarkt en de hoge transactiekosten (verhuiskosten) (Commissie Sociaal-Economische Deskundigen, 2010: 42). Daardoor reageert het aanbod met vertraging op een verandering in de vraag en ontstaat er geen evenwichtsprijs of de evenwichtsprijs is voor bepaalde doelgroepen onbetaalbaar. De vraag is wel of deze erkende marktimperfecties momenteel nog wel in die mate bestaan. Hiermee werp ik echter een vraag op die slecht is te weerleggen of te bekrachtigen. Het is welhaast ondoenlijk om op een tabula rasa twee alternatieven woningmarktsituaties te schetsen en te beoordelen; een alternatief met en één zonder een corporatiesector. Kernvraag daarbij is of in een ordening zonder corporatiesector mogelijke marktimperfecties wel of niet goed bestreden kunnen worden door directe overheidsregulering<sup>128</sup>.

---

<sup>128</sup> Voor inzicht in de betreffende woningmarktimperfecties: zie Van der Schaar (1991). Van der Schaar noemt twee soorten motieven voor marktinterventies:

1. Door onvolkomen concurrentie als gevolg van monopolies, door ondoorzichtigheid van de markt (informatieasymmetrie), door de technische kenmerken van vastgoed en door irrationeel producenten- en consumentengedrag kan het prijsmechanisme tot te trage hoeveelhedaanpassingen leiden. Daarnaast kunnen bijvoorbeeld milieukosten buiten het prijsmechanisme blijven (externe effecten).
2. Als de overheid het wonen als merit goed beschouwt en / of als de overheid stelt dat er onderconsumptie optreedt als gevolg van draagkrachtekort bij bepaalde groepen kan de overheid tot herverdeling van middelen besluiten.

Er zijn in het recente verleden twee zogenaamde greenfieldstudies verschenen: Stefanski, M. & J. de Bouter, (2005); *Wonen in het Groene Veld*; Kenniscentrum voor Orderingsvraagstukken en Hof, B., C. Koopmans & C. Teulings (2006); *Een nieuw fundament. Borging van publieke belangen op de woningmarkt*; SEO economisch

Het meer of minder toestaan van commerciële activiteiten bij woningcorporaties is wel onderwerp van overheidsbemoediging. Mede onder druk van 'Europa' zijn in de Herzieningswet de grenzen aan een verschuiving naar meer marktactiviteiten aangescherpt om oneigenlijke concurrentie tussen commerciële en maatschappelijke ondernemingen te vermijden<sup>129</sup>. De aanscherping is deels ook ingegeven door grote verliezen die geleden zijn bij enkele spraakmakende corporatieactiviteiten. In alle gevallen betekent het vrije(re) ondernemerschap dat er sprake is van meer en grotere risico's met betrekking tot voorgenomen activiteiten. Ook al worden risico's goed ingeschat – en dat is voor woningcorporaties op zich al een nieuwe professionaliteit – staan grotere risico's voor meer kosten dan wel hogere voorzieningen op de balans, wat een verlaging betekent van het budget voor maatschappelijk gewenste, maar onrendabele activiteiten. Het lopen van dergelijke risico's is voor een onderneming slechts aanvaardbaar indien de verwachte meeropbrengsten uitstijgen boven de gecalculeerde kosten van risico's (de 'value at risk'). Daarnaast is de impact van een misser op de totale bedrijfsvoering – dus de relatieve omvang van het risico – ook een punt van afweging. Dat geldt uiteraard ook voor maatschappelijke ondernemingen, vooral ook omdat de tekorten als gevolg van dergelijke missers – in ieder geval bij woningcorporaties – in eerste instantie door de sector en in tweede instantie door de gemeenschap gedragen moeten worden met als gevolg dat er voor andere maatschappelijke activiteiten minder budget beschikbaar is<sup>130</sup>. Om die reden wordt bij woningcorporaties een maximum grens gesteld aan de 'value at risk' van activiteiten. Zo is het voornemen om de investeringen in commercieel vastgoed te beperken tot € 10 mln. per investering en het aandeel van het eigen vermogen dat toegelaten instellingen in een dochter mogen hebben te maximeren tot 15%<sup>131</sup>.

Woningcorporaties bestaan al met al bij gratie van volkshuisvestingsopgaven die de 'markt' onvoldoende oppakt. Onder andere Koolma & Gerrichhauzen (2011) noemen het zogenoemde anticyclisch investeren en de evenwichtige spreiding van betaalbare woningen over alle wijken in de stad. De opgave van de woningcorporatie reikt echter verder dan louter de volkshuisvesting. Toonen (1999) schrijft: *"de woningcorporatie is in de vorige eeuw voortgekomen uit een bestuurlijke beweging om de woon- en leefomstandigheden van mensen in armere wijken aan te pakken door hun huisvesting te verbeteren. Corporaties hebben historisch een missie in de structurele aanpak van het sociale vraagstuk – niet als filantropische nevenactiviteit of bedrijfseconomische 'sociale doelstelling', maar als maatschappelijke kerntaak. Het bouwen en beheren van woningen was een instrument, geen doel op zich. De corporatie kan er vanzelfsprekend voor kiezen om in deze ontwikkeling geen integrale kracht*

---

onderzoek. Beide studies zijn becommentarieerd in een publicatie van de SEV: Elsinga, M., M. Haffner, H. van Heijden (2008); *Idealen van woonbeleid. Legitimatie en financiering*; Onderzoeksinstituut OTB.

<sup>129</sup> In de Herzieningswet is onder meer het onderscheid tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten opgenomen.

<sup>130</sup> In het geval van commerciële ondernemingen draaien uiteindelijk de financiers en aandeelhouders op voor de tekorten, maar zij hebben als tegenprestatie voor het incasseren van rendement op voorhand het risico van falen aanvaard.

<sup>131</sup> Uit bijlage 2 bij de Nota van wijziging van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (Herzieningswet) (kamerstuk 32 769).

*te willen zijn en zich te willen verplaatsen naar de marge van het speelveld als één van de vele gespecialiseerde belanghebbenden. De vraag is dan wie die historische rol en functie van de corporatie over gaat nemen*". Toonen stelt, min of meer impliciet, dat er nog steeds aanleiding is om de woon- en leefomstandigheden van mensen in armere wijken te verbeteren. De woningcorporatie bevindt zich als geen andere maatschappelijke organisatie dagelijks zo in de nabijheid van bewoners en kan daardoor een impuls geven aan het buurt- of wijkgerichte werken; een niveau dat ook voor de klant belangrijk en herkenbaar is; belangrijk vanwege het gebiedsgebonden karakter van veel voorzieningen (detailhandel, zorg, welzijn, basisonderwijs en meer) en vanwege de ruimtelijke begrenzing van veel sociale netwerken. In een veelgeciteerd rapport pleit de Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005)) voor meer aandacht voor de buurt; de buurt als object van en als aangrijpingspunt voor beleid. Kansgedreven buurtbeleid wordt gekenmerkt door het realiseren van structurele bestedingen en het uitbouwen van sociale cohesie met een accent op 'vraaglogica'. Wat betreft hun rol in de gebiedsontwikkeling kunnen woningcorporaties optreden als gebiedsontwikkelaar of -regisseur en als 'verbindingsofficier' tussen sectoren (VROM-raad, 2005). Woningcorporaties kunnen daarbij door middel van dienstverlening drie functies vervullen:

1. Horizontale integratie: het verbinden van verschillende diensten met elkaar om de bestaande gaten in de dienstverlening te dichten;
2. Actief stimuleren van cohesie: het ontstaan van sociaal kapitaal in wijken stimuleren door mensen met elkaar in contact te brengen;
3. Verticale integratie: het vormen van een verbinding tussen plaatselijke organisatienetwerken en gemeenschappen om zodoende sociaal kapitaal te smeden (Brandsen et al, 2006).

Het hoofdaannemerschap van de sociale herovering van achterstandsbuurtten legt de WRR (2005) bij de woningcorporatie voor wat betreft de fysieke en sociale inrichting van de buurt<sup>132</sup>. Daar zijn volgens de WRR goede redenen voor:

- De woningcorporatie blijft nog (zeer) lang aanwezig in de buurt;
- De woningcorporatie heeft de middelen, de schaal en de infrastructuur die nodig is om de continuïteit van de aanpak te waarborgen;
- Bij gebleken succes van de inzet van de woningcorporatie wordt haar werk eenvoudiger;
- Het bezit van de woningcorporatie stijgt in waarde.

De woningcorporatie kan overschakelen naar een 'vreedzaam' niveau als de herovering geslaagd is. Een bijkomend voordeel van de betrokkenheid van woningcorporaties is dat deze organisaties de bewoners (nog) als gewone burgers benaderen en niet als problematische cliënten, zoals veel welzijnsinstellingen doen. De kans is dan kleiner dat mensen door

---

<sup>132</sup> Wat betreft de veiligheid en het onderwijs liggen deze taken bij de politie respectievelijk het onderwijs.

anderen en door henzelf een stigma opgeplakt krijgen dat ze slechts met grote moeite weer kunnen kwijtraken (De Winter, 2009).

Geïnspireerd door bovengenoemde publicaties over dienstverlening en gebiedsgericht werken profileren veel woningcorporaties zich op hun inzet en regiefunctie in buurten en wijken. Een aantal woningcorporaties had echter al intensief contact met zorg- en welzijnsinstellingen voordat de bruteringswet in 1995 een feit werd. In een enkel geval is zelfs, met toestemming van het ministerie, een personele unie gevormd tussen een zorginstelling en een woningcorporatie (Menagé, 2007)<sup>133</sup>. En in de stedelijke vernieuwing heeft een groot aantal woningcorporaties al direct na de bruteringswet samenwerking gezocht met commerciële vastgoedontwikkelaars en -beleggers en met gemeenten, dat laatste vaak in de vorm van een PPS-constructie (publiek private samenwerking) (Van Kempen, 2010). Samenwerking in het kader van herstructurering van wijken en dorpskernen heeft een impuls gekregen door de introductie van de twee nieuwste prestatievelden, leefbaarheid (1998) en wonen, zorg en welzijn (2001) en de mogelijkheid om maatschappelijk vastgoed te realiseren. Een stimulans tot samenwerking vinden woningcorporaties momenteel ook in de systematiek die is ontwikkeld in het kader van de voor Aedes-leden verplichte visitatie, waarin het oordeel van stakeholders als een van de waarderingsonderdelen opgenomen. Het gaat bij het oordeel van de visitator niet alleen om samenwerking in de uitvoering, maar ook om het wederzijds beïnvloeden van het beleid: stakeholderparticipatie. De laatste jaren is een grote hoeveelheid literatuur verschenen over stakeholdersparticipatie en stakeholdersmanagement in de corporatiesector (zie o.a. Poorter, 2006 en De Jongh, 2009).

Enige grensoverschrijding bij samenwerking is wellicht nodig om een betere afstemming tussen sectoren te verkrijgen en om (mogelijke) cliënten niet tussen wal en schip terecht te laten komen. Het overschrijden van de grenzen van het speelveld is echter een steeds terugkerend punt van discussie (zie onder meer de adviezen van Kamminga, 1999; De Boer, 2005; Sas, 2005; Conijn, 2005; Meijerink, 2008; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009a; Van der Schaar, 2009b). In de Herzieningswet heeft de wetgever de woningcorporaties, in lijn met de meeste van deze adviezen, teruggedrongen op het gebied van de volkshuisvesting. Niettemin biedt de wet via de onderdelen 45f en 45i mogelijkheden voor een ruime interpretatie. De geboden ruimte hangt af van de nadere voorschriften ten aanzien van deze en andere onderdelen die bij AMvB gegeven zullen worden<sup>134</sup>.

<sup>133</sup> Tot nu toe heeft het ministerie vanwege de belemmering op het toezicht, geen toestemming voor een fusie tussen een zorginstelling en een woningcorporatie verleend.

<sup>134</sup> Het betreft de situatie per 1 oktober 2012. De onderdelen 45i en 45f luiden respectievelijk: "bijdragen aan de leefbaarheid" en "verrichten van de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het verrichten van de werkzaamheden, genoemd in de onderdelen a tot en met h". In maart 2012 heeft minister Spies een wijzigingsnota naar de Tweede Kamer gestuurd met onder meer een bijlage waarin de voorgenoemen uitwerking van deze en andere leden is opgenomen.

Van Bortel et al (2008) sommen aan de hand van het zogenaamde 7S model van McKinsey Consulting<sup>135</sup> de eigenschappen op waar een gebiedsgericht werkende woningcorporatie aan zou moeten voldoen. Belangrijk is dat zij in aanvulling hierop onder meer stellen dat de woningcorporatie een beweging moet maken van ‘tussen de mensen’ naar ‘van de mensen’ en geven hiervoor enkele suggesties. Er moet, aldus De Jong (F. de Jong, 2007), meer ruimte komen voor het organiserend vermogen van mensen (de citoyens); het sociale kapitaal. Woningcorporaties *“zijn bij uitstek geschikt om daarvoor de omgeving te bieden. Maar het vraagt om het bijstellen van de missie van corporaties [...]”*:

- *de corporatie als faciliteit voor kapitaalarme huishoudens om de regie over die kapitaal-intensieve activiteit ‘wonen’ te krijgen;*
- *de corporatie als broeinest voor sociaal kapitaal, dat een wezenlijk onderdeel is van de nieuwe economie van het wonen”* (F. de Jong, 2007: 25).

Woningcorporaties, zo stelt De Jong, *“zijn een vorm waarin mensen een belangrijke levens-behoefte ‘wonen’ kunnen organiseren op basis van wederkerigheid”* (pp. 27).

De relatie tussen de woningcorporatie en de huurders- en bewonersorganisaties is al veel langer een punt van terugkerende discussie. Een belangrijke mijlpaal was de vaststelling in 1998 van de Wet op het overleg huurders verhuurder. De wet vormde een sluitsteen in een ontwikkeling waarbij de invloed van huurders verschoof van een interne vorm van zeggenschap (veelal in een verenigingsstructuur) naar externe vormen. Daarmee veranderde ook de relatie tussen de huurders en de verhuurder van karakter<sup>136</sup>. De woningcorporatie heeft vaak nog steeds een ambivalente houding tegenover de huurdersorganisaties, omdat de samenstelling van de huurdersorganisaties niet altijd representatief wordt geacht en omdat het belang van zittende huurders slechts als deelbelang wordt gezien. De woningzoekenden zouden zich doorgaans door de reguliere huurdersorganisaties onvoldoende vertegenwoordigd achten.

### 3.4.2 De kenmerken van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming

Ook bij de woningcorporatie zien we bij bestuurders en medewerkers de perspectieven van de *knight* en de *knave* terug, die kenmerkend is voor veel maatschappelijke ondernemingen (De Kam en Van den Brant, 2009). De spanning tussen ‘*knight*’ en ‘*knave*’ openbaart zich bij woningcorporaties vooral in de spanning tussen de dienstverlenings- en beleggingsfunctie.

<sup>135</sup> Het 7S model betreft strategie, structuur, systemen, stijl, vaardigheden medewerkers (skills & staff) en waarden en cultuur (Superordinate goals). Vertalingen van Van Bortel et al; de auteurs verwijzen naar Waterman, R.H., Peters, T.J. en Philips, J.R. (1980). *Structure is not organisation; Business Horizons*, June, p. 14-26 voor een toelichting op het model.

<sup>136</sup> Veelzeggend is de titel van een vroege brochure van de Woonbond: “Corporatie, bondgenoot en tegenstander?” (uitgave 1990). Opvallend is dat de titel van een voorloper van deze brochure (van de Landelijke Organisatie Belangengroepen Huisvesting en het Landelijk Ombudsteam Stadsvernieuwing uit 1979 “Woningcorporaties, bondgenoot of tegenstander” luidde (cursief van de auteur).

De woningcorporatie kent een tweevoudige doelstelling: een maatschappelijke (het huisvesten van de doelgroep) en een ondernemersdoel (het maken van winst door het creëren van klantwaarde) (Van Dijk et al, 2002). De woningcorporatie is in vergelijking met veel andere dienstverlenende maatschappelijke ondernemingen een bijzondere vanwege dit tweezijdige karakter. De woningcorporatie vervult immers zowel de rol van belegger (in vastgoed) als de rol van dienstverlener (van woondiensten) (Keeris, 2007, Van Os, 2013). Keeris formuleert het als volgt (pp. 29): *“Beleggen in vastgoed en [beleggen in] dienstverlening vormen [...] een twee-eenheid en daaraan ontleent het haar bijzondere positie binnen de beleggingsmarkt. De investering in vastgoed als belegging is dus tevens een investering in een onderneming en de revenuen uit het ondernemerschap vormen de beleggingsopbrengsten. Steeds is sprake van een transformatie van beleggings- naar bedrijfsmiddel en weer terug van bedrijfs- naar beleggingsmiddel met als draaipunt het ondernemerschap van het vastgoedmanagement.”*

Hansmann (1987) onderscheid ten aanzien van de middelen de *donative* en de *commercial* nonprofit. De woningcorporatie beantwoordt aan de beschrijving van de commercial nonprofit; zij dient in hoofdzaak haar eigen middelen te genereren. Juist daarom zijn ondernemerseigenschappen voor een woningcorporatie essentieel bij de zoektocht naar optimale strategieën om de tweevoudige doelstelling te realiseren. Van Dijk et al constateren dat woningcorporaties verschillende strategieën kunnen kiezen om de tweevoudige doelstelling te wegen en te realiseren. Zij baseren zich op strategieën die De Waal (2000) benoemt en constateren aan de hand van een beknopte survey dat veel woningcorporaties het accent leggen op de ‘Robin Hood strategie’: de commerciële ondernemer (de *knave*) maakt winst die de maatschappelijke ondernemer (de *knight*) ten gunste van de maatschappij besteedt. Waarborgen voor het vinden van een optimale balans tussen de *knight* en de *knave* verkrijgt de woningcorporatie door middel van verbinding met haar stakeholders – overheid, klanten en gemeenschappen –, door middel van samenwerking met andere professionele organisaties die aan dezelfde sociale opgaven werken, èn, niet in de laatste plaats, door middel van het koesteren van de ‘public spirit’ in de organisatie. Het bestaansrecht van de maatschappelijke onderneming, en derhalve ook van de woningcorporatie, is gebaseerd op de centrale ondernemingsdoelstelling om maatschappelijke waarde (‘public value’) te creëren.

Woningcorporaties zijn zelfstandige rechtspersonen die in belangrijke mate autonoom kunnen handelen. De feitelijke zeggenschap ten aanzien van de besteding van middelen ligt – onder toezicht van de raad van commissarissen – bij het bestuur<sup>137</sup>. Het eigendom van het vastgoed van de woningcorporatie berust bij de rechtspersoon (de stichting of de verenig-

<sup>137</sup> Het overgrote deel, ca. 80%, van de woningcorporaties kent de stichtingsvorm. Vooral de kleinere corporaties hebben (nog) de verenigingsvorm (Klop, P. (2009); *Macht*; In: VHV-Bulletin, jaargang 36, nr. 4, juli 2009; Technische Universiteit Delft, afdeling Bouwkunde). Bij verenigingen berust de formele zeggenschap bij de ledenvergadering, maar deze heeft doorgaans haar zeggenschap grotendeels gedelegeerd naar het bestuur.



ging); het bestuur treedt namens de rechtspersoon op als eigenaar van het vastgoed en handelt in overeenstemming met de rechten en plichten die voortvloeien uit het eigendom.

Het corporatiebestuur is echter niet volledig autonoom in zijn handelen. Door middel van wet- en regelgeving heeft de regering medezeggenschap over de woningcorporatie. De belangrijkste regels zijn vastgelegd in het BBSH en naar verwachting vanaf 2013 in de Herzieningswet. Woningcorporaties dienen conform de wet te handelen binnen het gebied van de volkshuisvesting (Herzieningswet, art. 45). De te leveren prestaties zijn door de rijksoverheid niet nader uitgewerkt in gekwantificeerde doelstellingen of prestatienormen. Een uitzondering hierop betreft de woningproductie en – in het recente verleden (onder Staatssecretaris Remkes) – de verkoop van huurwoningen. Remkes had echter onvoldoende middelen om zijn beleidsvoornemens te implementeren. De prestaties van woningcorporaties ten aanzien van die productie worden door de overheid jaarlijks gemeten. De uitkomsten leiden van tijd tot tijd tot beleidsaanpassingen en aanpassing van wet- en regelgeving om zodoende de productie te stimuleren. De prestatienormen ten aanzien van de productie betreffen de corporatiesector als geheel; individuele woningcorporaties worden niet door de rijksoverheid op het al of niet behalen van productienormen beoordeeld.

Deze vorm van overheidssturing heeft de rijksoverheid gedelegeerd naar het lokale niveau. Ingevolge de Herzieningswet (art. 42) dient de woningcorporatie naar redelijkheid bij te dragen *“aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is”*. Het belangrijkste instrument daarbij betreft de prestatieafspraken tussen de woningcorporatie en de gemeente(n) waarin zij werkzaam is – al of niet gefundeerd op woonvisies. Deze prestatieafspraken zijn echter vaak kwalitatief van aard en in veel gemeenten zijn dergelijke afspraken nog niet vastgesteld (Kromhout & Van Grinsven, 2004; Severijn & Klinkers, 2006; Severijn, 2010). In recente jaren zijn verschillende voorstellen gedaan om de betrekkelijke vrijblijvendheid rond prestatieafspraken te doorbreken (o.a. Conijn, 2005; Sas, 2005; Pool, 2009). In enkele gevallen zien we dat woningcorporaties bij het afsluiten van prestatieafspraken de gemeente ook invloed bieden bij het alloceren van middelen<sup>138</sup>. De Herzieningswet biedt de gemeente enkele beperkte aanknopingspunten om het corporatiebeleid in lijn te brengen met het gemeentebeleid. Deze hebben onder meer betrekking op de rapportage aan en het overleg met de gemeente(n) in het werkgebied. Het blijft in de huidige ordening echter de exclusieve verantwoordelijkheid van de woningcorporatie om haar onderhandelingsinzet en –ruimte in het kader van het afsluiten van prestatieafspraken te bepalen.

In tegenstelling tot de meeste andere sectoren van het maatschappelijk middenveld kent de corporatiesector slechts een bescheiden vorm van staatssteun met als gevolg dat langs de

---

<sup>138</sup> In bijvoorbeeld de gemeenten Utrecht en Venlo hebben de woningcorporaties en de gemeente productieafspraken met elkaar gemaakt. De woningcorporatie zegt een bepaalde investeringsinspanning toe en de gemeente faciliteert deze investeringen met grondposities en gereduceerde –prijzen en afspraken over leges. In de gemeenten Katwijk, Venlo en Wijchen is de transparantiemethodiek gebruikt om de voorgenomen allocatie in beeld te brengen (Van Os et al, 2010).

financiële lijn de invloed van de overheid op de individuele woningcorporaties gering is. Namens de Minister houdt het CFV toezicht op de financiële positie van woningcorporaties en kan interveniëren indien de financiële positie hiertoe aanleiding geeft. Indien de woningcorporatie een (veel) sterkere financiële positie heeft dan is nodig om de voorgenomen activiteiten te bekostigen, zal het CFV dit signaleren, maar hij is niet bij machte om het beleid van de woningcorporatie feitelijk te beïnvloeden<sup>139</sup>.

Het eigen vermogen van de woningcorporaties geeft bij voortduring reden tot discussie. Dit eigen vermogen ligt besloten in de materiële vaste activa van de woningcorporaties, het vastgoed, dat, zoals gezegd, eigendom is van de rechtspersoon (stichting of vereniging), voor zover externe financiers geen claim kunnen leggen op het vastgoed. De rijksoverheid kan zich ten aanzien van de besteding van het eigen vermogen beroepen op artikel 42 van de Herzieningswet waardoor het uit de sector 'weglekken' van het eigen vermogen moet worden tegengegaan. Daarnaast wordt door velen naar voren gebracht dat het eigen vermogen – op grond waarvan het revolving fundprincipe verwerkelijkt wordt – is ontstaan door vroegere overheidssubsidies (van voor het jaar van brutoering, 1995) en om die reden aan de maatschappij toebehoort<sup>140</sup>. De overheid kan – via het CFV – op basis van dit artikel activiteiten van een woningcorporatie verbieden, maar zij kan op deze wetsgrond geen activiteiten dwingend opleggen aan een individuele woningcorporatie. Op grond van hetzelfde wetsartikel kan de woningcorporatie ook geen winst uitkeren aan derden (aandeelhouders)<sup>141</sup>. Wel kan de centrale overheid de woningcorporaties heffingen opleggen. Ook in

<sup>139</sup> Wellicht dat de nog op te stellen AMvB hier in de toekomst kan voorzien. De concepttekst hiervoor luidt als volgt: *"Toegelaten instellingen die beschikken over meer financiële middelen dan nodig voor hun volkshuisvestingsopgaven (zie artikel 42, lid 1 en 2) en voor het financiële voortbestaan (zoals vastgesteld door de autoriteit) dienen deze in te zetten voor volkshuisvestingsopgaven, mogelijk ook in andere regio's dan waar men op dat moment werkzaam is. De lijst van toegelaten instellingen met een overschot aan middelen wordt bekendgemaakt door de autoriteit. Toegelaten instellingen die over onvoldoende middelen beschikken voor de uitvoering van hun opgave kunnen op de betrokken toegelaten instellingen een beroep doen om als co-investeerder op te treden"* (bijlage 2 van de nota van herziening, maart 2013: pp. 6).

<sup>140</sup> Dit standpunt wordt wel genuanceerd door enkele auteurs die stellen dat de aanzienlijke vermogensgroei bij corporaties het gevolg is van langdurig gunstige rentestanden op de kapitaalmarkt in relatie tot het hoge huurstijgingen (in de periode 1990 – 1995) en het hoge vastgoedrendement dat hiervan het gevolg was.

<sup>141</sup> Vanaf 2007 kwam een wetsontwerp voor de maatschappelijke onderneming (MO) in omloop. De wet moest onder andere voorzien in de mogelijkheid om een Stichting tot instandhouding van een maatschappelijke onderneming op te richten, die winstbewijzen kan uitreiken om private investeerders te interesseren en daarmee het maatschappelijk ondernemerschap beter te kunnen faciliteren. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp is opgemerkt dat de bemoeienis van de winstbewijshouder vergelijkbaar is met die van andere belanghebbenden, niet met die van een aandeelhouder van de onderneming. De winstbewijzen scheppen geen eigendomsverhouding tot de onderneming. Stevens (2009) zegt het volgende over de bevoegdheden van de winstbewijshouder. *"In de statuten kunnen aan de gezamenlijke winstbewijshouders bevoegdheden worden toegekend (...). In dat geval vormen de winstbewijshouders een algemene vergadering van winstbewijshouders. De winstbewijshouders hebben in elk geval een informatierecht (...) over: a. de hoofdlijnen van het strategische beleid, de algemene en financiële risico's en het beheers en controle systeem van de vereniging of stichting; b. de gang van zaken in de onderneming; c. het gevoerde beleid. De wettelijke bevoegdheden zijn dus minder uitgebreid in vergelijking met die van de belanghebbenden/vertegenwoordiging. Zij heeft immers ter zake van een aantal onderwerpen het adviesrecht. In de praktijk ligt het voor de hand dat de houders van de winstbewijzen bepaalde bevoegdheden zullen eisen voordat zij vermogen ter beschikking willen stellen die dan kunnen worden toegekend in de statuten. De discretionaire ruimte om in de*

de huidige positionering van de woningcorporatie vindt afoming plaats, zoals in de periode 2008 – 2010 door middel van de zogenoemde Vogelaarheffing, de invoering van de aanvankelijk partiële, later volledige vennootschapsbelasting en vanaf 2014 de heffing ten behoeve van de financiering van de huurtoeslag (Wet verhuurderheffing, 2012).

Duidelijk is dat de principaliteit en het formele eigendom niet samenvallen. De principaliteit van de woningcorporatie bepaalt in welk vastgoed (wanneer, in welke mate, onder welk condities) en tegen welk financieel rendement de onderneming dient te beleggen en tevens welke outcome-doelstellingen ten aanzien van de dienstverlening de onderneming dient na te streven. De agent is gehouden om deze doelstellingen te bereiken door middel van professioneel portfoliomanagement, assetmanagement en propertymanagement (portfeuillemanagement, voorraadmanagement, voorraadbeheer). Vanwege haar karakter van maatschappelijke onderneming (Hansmann: ‘commercial entrepreneurial nonprofit’) berusten de rollen van principal en van agent bij een woningcorporatie in één en dezelfde hand.

De minister van BZK is echter, naast het bestuur van de woningcorporatie, mede de principaliteit van de woningcorporatie. Ook de lokale stakeholders delen, in het licht van de horizontale verantwoording, mee in de principaliteit. Deze meervoudige principaliteit roept verdeelings- en afstemmingsvraagstukken op onder meer ten aanzien van de zeggenschap over de verdeling van middelen. Het is uiteindelijk aan de overheid als principaliteit om te bepalen of de missie en het werkdomein van de woningcorporatie al of niet veranderd dient te worden als gevolg van een verschuiving van opvattingen ten aanzien van sociale risico's of, in andere woorden, de te realiseren *public value*. Niettemin is voor een effectief functioneren ruimte voor ondernemerschap nodig, dat wil zeggen ruimte voor innovatie en risicodragend investeren. Die ruimte kan alleen benut worden indien de woningcorporatie eigen beleidsprioriteiten kan stellen en derhalve over een zekere mate van autonomie beschikt om de door de overheid aan de woningcorporaties overgedragen zorgplicht te kunnen vervullen. De grens tussen de principaliteit (recht tot het geven van volmacht) van de overheid en die van de woningcorporatie is echter diffuus. Men mag echter verwachten dat de centrale overheid algemene prestatie-eisen formuleert die ontleend zijn aan de geformuleerde maatschappelijke risico's en tot uitdrukking komen in een zorgplicht die de overheid aan de woningcorporaties oplegt<sup>142</sup>. Deze zorg- of prestatie-eisen hebben diensgevolge het karakter van outcome-doelstellingen, dat wil zeggen doelstellingen die betrekking hebben op de door de overheid beoogde maatschappelijke effecten. In ieder geval zou de centrale overheid uit oogpunt van haar zorgplicht op het vlak van wonen – naast het omschrijven van prestatievelden – minimumnormen dienen te stellen met betrekking tot slaagkans (van woningzoe-

---

*statuten specifieke bevoegdheden toe te kennen is op een aantal punten beperkt. (...) [;] uit de toelichting bij de wet [kan] als grens worden afgeleid dat het niet de bedoeling is dat 'de investeerders als aandeelhouders de koers van de onderneming kunnen bepalen. Die koers blijft immers ingegeven door het maatschappelijk belang, niet door het particulier belang'". In de memorie van toelichting staat vermeld dat het winstbewijs vooral interessant zal zijn voor particuliere beleggers of voor beleggingsfondsen met een maatschappelijk doel; niet voor institutionele beleggers. Het wetsvoorstel is door het kabinet Rutte I weer ingetrokken.*

<sup>142</sup> In dergelijke formele zorgplicht is door Van der Schaar meermaals naar voren gebracht (o.a. Van der Schaar, 2009a, 2009c).

kenden), woonlasten en kwaliteit(sbeleving)<sup>143</sup>. In de volkshuisvestelijke praktijk beperkt de overheid zich tot het toepassen van betaalbaarheidsnormen in het kader van de huurtoeslag en minimum kwaliteitseisen zoals beschreven in het Bouwbesluit. Deze laatste eis kan ook aangemerkt worden als een norm met een outputkarakter. Ten aanzien van de bijkomende woonlasten (energiekosten) en slaagkans bestaan er geen generieke, door de overheid geformuleerde normen. Wat mee speelt is dat de aard van de prestatie 'slaagkans' een andere is dan die van 'betaalbaarheid' en 'kwaliteit'. De betaalbaarheid en de kwaliteit zijn een direct gevolg van het exclusieve handelen van de woningcorporatie (directe sturing door middel van harde eisen; in feite een vorm van output); de slaagkans is een gevolg van het handelen van de woningcorporatie en andere woningmarktpartijen (indirecte sturing; outcome), onder invloed van de regionale of lokale woningmarkt en regels voor woonruimteverdeling. Als de prestaties ten aanzien van woonlasten en kwaliteit te kort schieten zal dit effect hebben op de slaagkans<sup>144</sup>. De slaagkans is daarmee (eveneens) een kritische succesfactor en zou op lokaal niveau in het kader van lokale prestatieafspraken genormeerd moeten worden<sup>145</sup>. Wel formuleert de centrale overheid soms prestatienormen die een outputkarakter hebben (bijvoorbeeld het aantal te realiseren nieuwbouwwoningen) of zelfs een inputkarakter (bijvoorbeeld regelgeving met betrekking tot woonruimteverdeling). Woningcorporaties ondervinden al met al van de kant van de centrale overheid weinig of geen prikkels om te sturen (en te alloceren) op prestatie-eisen met een outcomekarakter. Los van de outcome – output kwestie mag men stellen dat de centrale overheid als principaal sinds de verzelfstandiging van de corporatiesector in 1995 slechts een bescheiden rol speelt<sup>146</sup>.

De centrale overheid heeft niet alleen een taak ten aanzien van sturing vooraf, maar ook in het toezicht achteraf. Een deel – het financiële toezicht – delegeert de minister naar het CFV (ingevolge de Herzieningswet de Financiële Autoriteit Woningcorporaties<sup>147</sup>); het inhoudelijk toezicht berust bij het ministerie. Externe toezichtsorganen hebben de missers van be-

<sup>143</sup> In aansluiting op de 'ijzeren driehoek' van de volkshuisvesting: beschikbaarheid, betaalbaarheid en kwaliteit.

<sup>144</sup> Indien het aanbod van woningen qua prijs en/of kwaliteit onvoldoende passend is zal de woningzoekende niet reageren op het aanbod, waardoor zijn of haar slaagkans afneemt.

<sup>145</sup> Opgemerkt dient te worden dat het definiëren, normeren en monitoren van de slaagkans van te onderscheiden doelgroepen een complexe opgave is.

<sup>146</sup> Ter illustratie een korte schets van het verkoopbeleid dat geïnitieerd werd door staatssecretaris Remkes in 2000. Het door de staatssecretaris geformuleerde verkoopambitie is als een taakstelling bij de woningcorporaties neergelegd; een uiting van de principaliteit van de staatssecretaris. Remkes beoogde hiermee een van zijn politieke doelen te verwezenlijken ("bevorderen van het eigenwoningbezit en -beheer, in het bijzonder onder lagere inkomensgroepen", Nota Wonen in de 21ste eeuw; Mensen, wensen wonen, 2000). Daarmee begaf Remkes zich op het pad van de strategie en de output en doorkruiste hij in wezen de autonomie van lokale partijen ten aanzien van de verandertheorie en de programmering. De weerstand in het veld was dan ook groot. Wellicht niet zozeer vanwege het feit dat de lokale partijen het oneens zouden zijn met de door hem beoogde outcome (bevorderen eigen woningbezit), maar vooral vanwege de genoemde betreding van het lokale domein.

<sup>147</sup> Het standpunt van minister Blok wijkt hier van af; hij heeft het voornemen om het financieel toezicht (ook) bij het ministerie onder te brengen.

sturen en interne organen niet altijd weten te signaleren en repareren<sup>148</sup>. Het voorstel van minister Van der Laan om een Autoriteit voor de corporatiesector in te stellen die, anders dan het huidige CFV, ook inhoudelijk toezicht zal houden, heeft het in de Herzieningswet niet gehaald. Het inhoudelijk toezicht blijft een taak van het ministerie. Die keuze lijkt niet alleen om praktische redenen niet voor de hand te liggen (het ministerie ontbeert een professioneel werkapparaat vergelijkbaar met dat van het CFV), maar ook om principiële redenen: in het toezicht is gescheiden wat in de strategie van de woningcorporatie nadrukkelijk verbonden zou moeten zijn, namelijk het zoeken van een balans tussen 'dienen' en 'verdienen'. Bij het extern toezicht gaat het immers niet alleen om het (vroegtijdig) signaleren van mogelijke missers, maar vooral ook om het vellen van een oordeel over de effectiviteit van de woningcorporaties in het licht van de collectief vastgestelde sociale risico's en gewenste maatschappelijke effecten enerzijds en de financiële restricties anderzijds.

In de corporatiesector is in de afgelopen periode vooralsnog niet getornd aan de zogenoemde *non-distribution constraint*. Niettemin wordt de discussie daarover wel gevoerd, onder andere in het kader van het door Rutte c.s. ingetrokken wetsvoorstel voor de Maatschappelijke onderneming als nieuwe rechtspersoonlijkheid (zie voetnoot 141) en in een kring van corporatieadviseurs (o.a. Thomas, 2008).

Weliswaar zijn dividenduitkeringen of andere vormen van winstuitkeringen nog niet aan de orde, maar dat wil niet zeggen dat er geen geld bedoeld of onbedoeld uit de sector verdwijnt. Dit 'weglekken' is een belangrijk punt van discussie. Het kan op veel verschillende manieren plaatsvinden, bijvoorbeeld:

- Bestedingen aan activiteiten die buiten het werkgebied van de corporatiesector (cf. het BBSH of de Herzieningswet) vallen;
- Afroming door de overheid in de vorm van heffingen of belastingen (bedoeld en gelegitimeerd);
- Uitkeringen in de vorm van buitenproportionele emolumenten voor bestuurders en managers (bedoeld en niet gelegitimeerd en maatschappelijk ongewenst gevonden);
- Buitensporige salarissen (boven de zogenoemde Balkenendenorm) (bedoeld, niet gelegitimeerd en maatschappelijk ongewenst gevonden);
- Afboekingen als gevolg van onverwachte tegenvallers bij projecten of deelnemingen (onbedoeld).

Door middel van een sectorale gedragscode (de Aedescode, en de governancecode woningcorporaties; Aedes, 2006 en 2007) tracht de sector een aantal aberraties met betrekking tot het tweede en derde voorbeeld te voorkomen. De laatste twee punten vormen onderdeel van de Herzieningswet waarin regelingen zijn opgenomen voor begrenzing van de deelname van woningcorporaties aan commerciële en aan niet-volkshuisvestelijke activiteiten.

---

<sup>148</sup> Denk daarbij aan bekende kwesties als de SS Rotterdam, de universiteitscampus in Maastricht en de derivaten van Vestia (Van Leeuwen & Simons, 2012).

Afgezien van het tweede punt (buitensporige emolumenten) houden deze punten verband met de hybride positie van de woningcorporatie: enerzijds geldt bij het eerste punt de (blijvende) invloed van de overheid, anderzijds vormen de laatste punten een uitvloeisel van het marktconforme gedrag van woningcorporaties en de beleidsruimte die daaraan ten grondslag ligt.

Het fondsbeheer – het bepalen van het gewenste rendement over het eigen vermogen en de gewenste maatschappelijke outcome – en het portefeuillemanagement – het bepalen van de meest effectieve programma van activiteiten (de output) – liggen in de corporatiesector in één hand. Sommige auteurs (o.a. Vlak, 2008) bepleiten echter om deze twee functies organisatorisch en wellicht juridisch te scheiden; het fundmanagement (fondsmanagement) komt in een andere hand te berusten (zie de *mutual nonprofit* van Hansmann). In feite wordt daarmee de principaalfunctie en de agentfunctie van de woningcorporatie uit elkaar getrokken. De allocatiefunctie berust in dat geval bij de portefeuillemanagers; hij of zij optimaliseert het programma van activiteiten, gegeven het gewenste rendement over het eigen vermogen en de gewenste maatschappelijke outcome. Vanuit bedrijfskundig perspectief bezien verhoogt een dergelijke scheiding in het algemeen de transparantie van de onderneming. Het is de vraag of een dergelijke scheiding ook in het geval van een maatschappelijke onderneming de transparantie verhoogt. Er bestaat immers al onduidelijkheid over de scheiding tussen de principaliteit van de overheid en die van de woningcorporatie. Indien er sprake is van een fondsbestuur dat geplaatst wordt tussen de overheid en de (vastgoed)portefeuillebeheerder, wordt de bevoegdheid ten aanzien van strategische beslissingen over de vastgoedportefeuille in drie niveaus geknipt. Het is zeer de vraag of een dergelijke cesuur de duidelijkheid voor stakeholders vergroot. Een dergelijke scheiding doet ook geen recht aan de gewenste nabijheid van het bestuur tot de betrokken klanten en gemeenschappen (o.a. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005 en VROM-raad, 2005). De gewenste public spirit dient niet alleen op strategische niveau (in het fonds), maar zeker ook op het operationele niveau (in het werk van de dienstverlener) verankerd te zijn.

### 3.4.3 Conclusies

Uitgaande van bovenstaande typering van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming laat ik de algemene kenmerken van de maatschappelijke onderneming zoals beschreven in paragraaf 3.3.7 nogmaals de revue passeren om te bezien in hoeverre de kenmerken ook op de woningcorporatie van toepassing zijn.

#### Public value

*De door de maatschappelijke onderneming te realiseren maatschappelijke waarde, centraal te stellen in de missie van de onderneming.*

De *public value* van woningcorporaties ligt besloten in 'het gebied van de volkshuisvesting' en de voorrang voor de doelgroep van beleid (Herzieningswet, art<sup>en</sup>. 45 en 46; zie hoofdstuk

2). De te realiseren maatschappelijke waarde wordt in wet- en regelgeving niet nader gekwantificeerd noch genormeerd. Er is daarmee ook vrijwel geen grondslag voor inhoudelijk toezicht door de centrale overheid. De meeste woningcorporaties nemen in hun ondernemingsplannen en begrotingen wel productievoornemens op, maar doorgaans geen outcome-gerelateerde streefcijfers zoals minimale slaagkansen of maximale woonlasten. In de visitatie worden prestaties voornamelijk op een kwalitatieve wijze beoordeeld, waardoor dit middel als toezichtsmiddel en leermiddel op dit punt beperkt is. In prestatieafspraken met gemeenten worden – indien voorgenomen prestaties zijn gekwantificeerd – productiecijfers genormeerd, geen prestaties met een outcome-karakter. In het licht van het feit dat de legitimatie van woningcorporaties onder druk staat is de conclusie gerechtvaardigd dat de corporatiesector meer aandacht zou moeten besteden aan het concreet sturen op *public value*.

### **Public spirit**

*De intrinsieke motivatie van de maatschappelijke onderneming en haar bestuur om maatschappelijke waarde te creëren.*

De prikkels om maatschappelijk optimaal te presteren (*knightly behavior*) en prikkels om het individuele belang of het organisatiebelang te dienen (*knavish behavior*) strijden in de corporatiesector vaak om voorrang. Een belangrijk deel van de incidenten die de laatste jaren in de sector zijn op te tekenen vinden hun oorsprong is het schelmengedrag (zelfverrijking, fraude), maar soms ook in het ridderlijke gedrag van bestuurders en managers (maatschappelijk aantrekkelijke, maar onverantwoorde investeringen). Het tekortschietend intern en extern toezicht en de financiële ruimte die de sector langdurig heeft gekend, heeft excessen naar beide gedragsuitersten mogelijk gemaakt. Mogelijk dat *naming & shaming* met behulp van performancecijfers bij kan dragen aan een cultuuromslag ten gunste van (beheerst) ridderlijk gedrag.

### **Discretionaire ruimte**

*De beleidsruimte van de maatschappelijke onderneming om naar eigen inzicht de ondernemingsstrategie en productie te bepalen binnen de grenzen die wet- en regelgeving stellen aan het werkterrein, vermogensvorming en winstbestemming.*

De beleidsruimte van woningcorporaties is sinds de financiële verzelfstandiging in de jaren negentig van de vorige eeuw groot. Deze beleidsruimte is volgens velen mede debet aan de al genoemde incidenten, aan domein-overschrijdend gedrag en aan oneigenlijke concurrentie met marktpartijen. Met de verwachte invoering van de Herzieningswet en met de Europese regelgeving zijn grenzen gesteld aan de beleidsruimte: het toezicht wordt verscherpt, het 'gebied van de volkshuisvesting' waarop woningcorporaties actief mogen zijn, wordt nauwer ingekaderd, aan de afstemming tussen corporatiebeleid en gemeentebestuur worden aanvullende proceseisen gesteld en staatssteun is ter vermijding van concurrentievervalsing alleen toegestaan voor 'diensten van algemeen economisch belang'. Het is de vraag of deze

kaderstelling voor het gros van de woningcorporaties merkbare gevolgen zal hebben. Juist door het ontbreken van prestatienormen op sector- en gemeenteniveau is de beleidsruimte de facto nog steeds groot.

### **Non-distribution constraint**

*De beperking die de maatschappelijke onderneming zichzelf oplegt om bestedingen die niet aan de missie bijdragen, te vermijden.*

Dit kenmerk ligt in het verlengde van het voorgaande. De *non-distribution constraint* houdt in dat de woningcorporatie geen mogelijkheid heeft om winst aan derden uit te keren. Hoewel in een aantal gevallen deze beperking onderwerp van discussie is geweest, geeft de Herzieningswet geen ruimte om van deze beperking af te wijken. Toch valt niet uit te sluiten dat een (klein) deel van de investeringen van woningcorporaties ten goede komt aan (maatschappelijke) organisaties in andere sectoren. Dit kan zich bijvoorbeeld voordoen indien een woningcorporatie een lagere dan een commerciële huurprijs vraagt voor maatschappelijk vastgoed. De facto is dit een indirecte subsidie ten gunste van een andere sector. De woningcorporaties heeft die vrijheid ten aanzien van de huurprijsbepaling.

### **Ondernemerschap**

*Naast de public spirit is ondernemerschap de kerncompetentie van de maatschappelijke onderneming, die zich uit in initiatief, innovatie en risicobereidheid.*

De eerstgenoemde twee aspecten van ondernemerschap, initiatief en innovatie, lijken in voldoende mate aanwezig in de corporatiesector<sup>149</sup>. Risicobereidheid is een problematisch aspect. Een goed ondernemer zoekt een balans tussen risico en control. Bewust te nemen risico's mogen de continuïteit van de onderneming niet ondermijnen. Woningcorporaties beheren veel kapitaal en investeren aanzienlijke bedragen (zie paragraaf 1.3.2). Dat betekent dat het van groot belang is om het risicomanagement op orde te hebben. Helaas is er *"in de huidige situatie [...] binnen de sector onvoldoende kennis en toepassing van risicomanagement"* (Dijkstra et al, 2010: 3).

### **Burgerzelforganisatie**

*Het streven van de maatschappelijke onderneming om uit oogpunt van emancipatie zelfredzaamheid en zelforganisatie te bevorderen.*

Veel woningcorporaties zijn betrokken bij projecten die een versterking van de zelfredzaamheid van huurders (mede) tot doel hebben<sup>150</sup>. Een enkele woningcorporatie bepleit een vergaande mate van verkoop van woningen om hetzelfde doel te dienen<sup>151</sup>. Zonder het

<sup>149</sup> Hoewel ik dit niet voldoende door onderzoek kan staven (zie ook Driemüller, 2008).

<sup>150</sup> Ter illustratie: een van de prototypen van woningcorporaties die de SEV heeft voorgesteld in het kader van een positioneringsinstrument draagt de naam 'emancipatiemachine' (Van Os, 2013).

<sup>151</sup> Dat geldt onder meer voor Woonbron in Rotterdam en Dudok Wonen in Hilversum. Woonbron tracht daarnaast (experimenteel) om haar sturende rol in VVE's over te dragen aan de eigenaar bewoners, ook als Woonbron nog de meerderheid in de VVE heeft.



door onderzoek te kunnen staven durf ik de stelling aan dat de meeste woningcorporaties geen prioriteit geven aan emancipatorische doelstellingen. Desalniettemin is de woningcorporatie de instantie die gemiddeld het meest frequent bij huishoudens ‘achter de voordeur’ komt en derhalve zicht heeft op mogelijk problemen van persoonlijke aard bij huurders. Veel woningcorporaties nemen daarom de functie van waarnemer en rapporteur (aan terzake deskundige instanties) serieus.

### **Binding met de stakeholders**

*Het streven van de maatschappelijke onderneming om het contact tussen de onderneming en de stakeholders op alle niveaus te intensiveren.*

De relatie tussen de woningcorporatie en haar stakeholders is een kernpunt in de governancecode die voor leden van de corporatiekoepel Aedes verplicht is gesteld (Aedes, 2011). De code stelt: *“Het bestuur betreft belanghebbenden bij beleidsvorming en voert met hen een dialoog over de uitvoering van het beleid. Het bestuur geeft inzicht in de realisatie van de beleidsdoelstellingen en communiceert hierover met relevante belanghebbenden”*. Woningcorporaties zijn nog wel zoekende hoe zij dialoog en verantwoording het beste vorm kunnen geven (De Jongh, 2009). Vooral de dialoog op strategisch niveau over programma-vorming verdient verbetering. Bij woningcorporaties kunnen de volgende stakeholders onderscheiden worden: huurders, gemeenschappen, coproducenten en (gemeentelijke) overheid. De relatie met huurders is geformaliseerd in de Wet op het overleg huurders verhuurder (1998). De relatie met de gemeente kwam bij het thema *public spirit* al even aan de orde. In de Herzieningswet zijn vormvereisten opgenomen voor de wijze waarop de woningcorporatie de gemeente betreft bij haar beleidsvorming. Deze formele structuren bieden echter nog geen garantie voor daadwerkelijke invloed van de stakeholders. Als *public spirit* ontbreekt, zal de invloed van stakeholders een vorm van *windowdressing* zijn.

### **Meervoudige legitimatie**

*De noodzaak voor de maatschappelijke onderneming om zowel in kringen van overheid als gemeenschappen en klanten legitimatie voor het handelen te verkrijgen.*

De meervoudige legitimatie ligt in het verlengde van de binding met stakeholders; een binding die stakeholders feitelijk invloed biedt zal een gunstig klimaat scheppen voor het verkrijgen van legitimatie. Om legitimatie te verkrijgen zal de woningcorporatie niet alleen procesmatig maar ook inhoudelijk het een en ander moeten bieden: een goede onderbouwing van de voorgenomen beleidskeuzen en activiteiten, inzicht in de financiële mogelijkheden en in de allocatie van beschikbare middelen en inzicht in de geleverde prestaties. Al geruime tijd wordt in de sector aandacht besteed aan de verbetering van de jaarverslagen, onder andere door middel van een prijsvraag (Het Glazen Huis, 2012). De nadruk op jaarverslaglegging is dat het accent ligt op verantwoording achteraf, waarbij de legitimiteit van de beleidskeuzen vooraf niet of nauwelijks aan de orde komt.

## Professionele samenwerking

*Het streven van de maatschappelijke onderneming om door middel van samenwerking met andere professionele organisaties het maatschappelijk effect van het handelen te versterken.*

Professionele samenwerking kan op gespannen voet staan met de bewaking van de domeingrenzen van woningcorporaties en haar samenwerkingspartners (zie *discretionaire ruimte*) en met het zogenoemde weglekken van geld uit de corporatiesector. Niettemin houden velen een warm pleidooi voor een gezamenlijke inspanning van professionele dienstverleners (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2004; VROM-raad, 2005; Tonkens, 2008). Op dit punt hebben de woningcorporaties een goede pers (Van Bortel et al, 2012). Formele bezwaren met betrekking tot het 'grensverkeer' kan de woningcorporatie door middel van transparantie ten aanzien van gezamenlijke activiteiten en bestedingen in belangrijke mate wegnemen.

## Samenvattend

Al het bovenstaande in dit hoofdstuk overziend kan de conclusie niet anders luiden dan dat de woningcorporatie een goed voorbeeld is van een maatschappelijke onderneming, afgaande op de in de literatuur genoemde kenmerken van een maatschappelijke onderneming. Belangrijke kanttekening daarbij is dat zowel overheid als woningcorporaties (hebben) moeten wennen aan hun nieuwe rollen sinds de verzelfstandiging (i.c. de introductie van het BBSH) een feit is. De centrale overheid toont soms te veel bemoeienis met doelstellingen met een outputkarakter, hoewel dat uit oogpunt van het sturen op ideologie te begrijpen is<sup>152</sup>. De bemoeienis van de lokale overheid met de outputdoelstellingen van de woningcorporatie is logisch en terecht, maar vaak ontbreekt bij de lokale overheid het besef dat in de huidige ordening de gewenste output een uitkomst is van een onderhandeling tussen gemeente en woningcorporaties en wel als processtap, maar niet in materiële zin afgedwongen kan worden. Zowel overheid als woningcorporatie sturen in slechts beperkte mate op outcomedoelstellingen. Het verkennend onderzoek ten behoeve van deze dissertatie (zie bijlage 2) laat zien dat als het gewenste maatschappelijke of volkshuisvestelijke effect (de outcome) als vertrekpunt van het beleid wordt genomen, het doorgaans niet tot SMART (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch, tijdgebonden) geformuleerde doelstellingen komt en concrete sturing derhalve uitblijft. Woningcorporaties hebben, in het kader van de gewinning aan de nieuwe rol, vaak moeite met de balans tussen de attitude van die van de *knight* en die van de *knave*. Het zijn niet zozeer de enkele incidenten (o.a. van zelfverrijking van directeuren) die hierop wijzen, maar veeleer de voortdurende discussie over de tegenstelling tussen het streven naar financieel rendement en maatschappelijk rendement. Mijn inziens een schijntegenstelling omdat bij een maatschappelijke onderneming

---

<sup>152</sup> Te denken valt aan het initiatief van VVD-staatssecretaris Remkes om een prestatie-eis te formuleren voor de verkoop van sociale huurwoningen in het licht van de liberale opvatting dat het particulier woningbezit gestimuleerd dient te worden.

het financieel rendement in principe altijd ten gunste komt aan de maatschappelijke missie. De onlosmakelijke relatie tussen beide vormen van rendement en de dienstbaarheid van het financieel rendement aan het maatschappelijk rendement is in mijn optiek nog te weinig een expliciet thema in zowel het beleid, bij de beïnvloedende rol van stakeholders als in het extern en inzicht toezicht dienaangaande. Waarbij we weer terug zijn bij de centrale rol van de allocatiefunctie. De rolverschuiving komt tot slot eveneens tot uitdrukking in de zoektocht van woningcorporaties naar de mate waarin en de wijze waarop zij zich willen verbinden met de lokale gemeenschappen van afnemers en van coproducten. Er lijkt weinig twijfel te bestaan aan het belang van deze verbindingen. Vooral de relatie met (potentiële) afnemers als gemeenschap lijkt aan een revisie toe te zijn, getuige de vele nieuwe initiatieven op dat vlak en de geringe invloed die deze laatste gemeenschappen hebben op het allocatiebeleid van de woningcorporatie.

Bij de opsomming van de kenmerken van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming werd impliciet duidelijk dat een transparante en goed onderbouwde allocatie een belangrijke rol kan spelen bij de legitimatie van het handelen van een maatschappelijke onderneming en een woningcorporatie in het bijzonder. In hoofdstuk 5 zal ik uitwerking geven aan de vraag wat deze conclusies betekenen voor de allocatiemethodiek bij woningcorporaties en in het bijzonder voor de modellering van de allocatie.

## 4 De allocatiefunctie als onderdeel van het besluitvormingsproces bij woningcorporaties

### 4.1 Inleiding

Hoofdstuk 4 heeft het besluitvormingsproces in organisaties als onderwerp en gaat nader in op de derde deelvraag van de probleemstelling. Het allocatieproces is integraal onderdeel van het besluitvormingsproces met betrekking tot de door de woningcorporatie voorgenomen activiteiten. Er is veel theorievorming over de aard en effectiviteit van strategie- en besluitvormingsprocessen in organisaties. Er loopt een aantal rode draden door deze theorieën: de meervoudige dimensionaliteit van het proces, waarbij vooral het onderscheid tussen ratio en emotie wordt benadrukt (o.a. Cohen et al, 1972; March, 1978; March & Olsen, 1984; Kingdon, 2003; en in Nederland: Teisman, 2000 en 2005; Van Buuren, 2006; Koopman & Pool, 1997; Koolma, 2009a), alsmede de discrepantie tussen voornemen en realisatie (o.a. Lindblom, 1959 en Minzberg & Waters, 1985) en het onderscheid tussen het individuele proces van beslissen (zie o.a. Kahneman & Lavallo, 2000 en Kahneman, 2011) en het collectieve besluitvormingsproces. Meer toegespitst op de besluitvorming in de corporatiesector worden studies van Koolma (2009a), Nieboer (2009a) en Dankert (2011) besproken vanwege de kritieken die zij leveren op de wijze waarop besluitvorming in de sector tot stand komt.

Hulpmiddelen die in het kader van de allocatiefunctie worden ingezet, zullen een rol spelen in de besluitvormingsprocessen. Voor de vormgeving van dergelijke hulpmiddelen – waaronder het model dat in deze dissertatie centraal staat – is het derhalve van belang om inzicht te hebben in het verloop van besluitvormingsprocessen en in de wijze waarop genomen besluiten in concrete acties worden omgezet. Dat laatste, de concretisering en implementatie van genomen besluiten, is zonder enige twijfel een kritische succesfactor in het proces van vastgoedsturing en daarmee medebepalend voor de prestaties van de woningcorporatie<sup>153</sup>. Veel plannen en beleidsvoornemens komen uiteindelijk niet tot uitvoering. In een aantal recente dissertaties is dit implementatieprobleem nader beschreven (Nieboer, 2009a; Dankert, 2011) en het probleem beperkt zich vanzelfsprekend niet tot de corporatiesector (zie onder meer Kloosterboer, 2008). In dit onderzoek blijft dit thema buiten beschouwing.

Besluiten over een meerjarenprogramma van activiteiten kunnen in verschillende situaties uiteenlopend van karakter zijn. Een besluit dat het karakter heeft van een in het begrotingsproces terloopse bekrachtiging van een (groot) aantal deelbesluiten die in een voorafgaande periode genomen zijn, vormt het ene uiterste van het spectrum. Het finale besluit betreft de begroting en de overwegingen in de besluitvormende discussie zullen dan ook

<sup>153</sup> De uitwerking van het meerjarenprogramma in gebiedsplannen, complexplannen en projectplannen en de realisatie van deze uitvoeringsplannen is in hoofdstuk 6 beschreven.

doorgaans financieel van aard zijn. Het andere uiterste wordt gevormd door een in de tijd geconcentreerde besluitvorming specifiek over een programmavoorstel. Een dergelijk besluitvormingsproces gaat waarschijnlijk vooraf aan het begrotingsproces en voldoende ruimte voor een inhoudelijke discussie bieden. Een model ter ondersteuning van het allocatieproces zal in de als tweede geschetste situatie meerwaarde kunnen bieden<sup>154</sup>.

Als we ons beperken tot besluitvorming over het meerjarenprogramma van activiteiten op bedrijfsniveau, is het aannemelijk te veronderstellen dat deze besluitvorming plaatsvindt in het kader van het opstellen van de begroting en – meer incidenteel – in het kader van een op te stellen ondernemingsplan of beleidsplan. Indien de woningcorporatie betrokken is bij het opstellen van prestatieafspraken met de gemeente(n) in haar werkgebied, zal dit externe proces bij voorkeur in het verlengde liggen van het interne proces van besluitvorming, maar in de praktijk zullen het interne en externe proces elkaar vaak deels of geheel overlappen.

In het eerste deel van dit hoofdstuk passeert een aantal belangrijke theorieën over besluitvormingsprocessen de revue die in de literatuur worden behandeld. Doel van deze beknopte literatuurstudie is om met behulp van deze theorieën bij te dragen aan het ontwerp voor het allocatieproces. Deze inzichten zijn deels additioneel aan de inzichten die voortvloeien uit de verkenning van het fenomeen ‘maatschappelijk ondernemerschap’ (zie hoofdstuk 3).

In het tweede deel van dit hoofdstuk besteed ik aandacht aan het feit dat de besluitvorming op het strategische niveau van de woningcorporatie ingekaderd wordt door de resultaten van besluitvorming op hogere schaalniveaus.

## 4.2 Visies op het besluitvormingsproces

Niemand zal meer verdedigen dat besluitvormingsprocessen in organisaties puur rationeel en lineair van karakter zijn. Zo stelt Mouritsen (1994: 194) dat *“the realism of rational choice theory has been severely questioned during the last two decades or so”*. Dat begon al met de inbreng van Simon (1945, geciteerd in Miller et al, 2002) die stelde dat volledig rationele beslissingen onmogelijk zijn en beslissingen daardoor niet optimaal, maar ‘satisficing’ (bevredigend) zijn. Simon introduceerde hiervoor het begrip ‘bounded rationality’. Mouritsen constateert dat veel organisaties het rationale karakter van een besluit benadrukken met als doel legitimatie voor het handelen te verwerven, terwijl in werkelijkheid de grondslag voor het besluit vaak verre van rationeel is. Maar als het besluitvormingsproces niet louter rationeel en lineair van aard is, wat is het dan wel? In de navolgende paragrafen worden verschillende visies op het besluitvormingsproces nader toegelicht.

---

<sup>154</sup> Praktijkervaringen lijken erop te wijzen dat besluitvorming over meerjarenprogramma's steeds meer aandacht krijgt en inhoudelijker van aard wordt. Er is mij geen onderzoek bekend dat dit vermoeden kan bevestigen. Als het vermoeden klopt, zou dit een belangrijke aanwijzing zijn voor de voortschrijdende professionalisering van de corporatiesector.

Een groot aantal onderzoekers verwijst naar beschrijvende modellen van Cohen, March en Olsen (1972) en van Kingdon (1986). Cohen, March en Olsen stellen dat intra-organisationale besluitvorming vooral leunt op doelgerichte, expertise vragende logica die tot optimale besluiten leidt. Organisaties die te maken hebben met invloedrijke stakeholders hebben een lange termijn perspectief en bedienen zich vooral van een betamelijke logica die tot congruente besluiten leidt. Organisaties die vooral te maken hebben met een toevallige en wisselende betrokkenheid van de omgeving hanteren vooral een vuilnisvatlogica ('*garbage-can*') die leidt tot 'toevallige' besluiten. Cohen, March en Olsen introduceerden dit vuilnisvatmodel op grond van de breed gedeelde gedachte dat in de praktijk van veel, zo niet de meeste organisaties rationele besluitvormingstheorieën<sup>155</sup> niet van toepassing zijn, omdat onzekerheid bestaat over de doelen die moeten worden nagestreefd en er geen vaste procedures zijn voor besluitvorming en interventies. Zij onderkennen vier onafhankelijke stromen: problemen, oplossingen, participanten en keuze-momenten. Een besluit zien zij als een moment van koppeling tussen de vier stromen: op bepaalde momenten komen de dan aanwezige besluitvormers tot overeenstemming over de aard en omvang van een probleem en de oplossing van het probleem. Het genomen (deel)besluit komt in de metaforische vuilnisbak terecht – tezamen met andere besluiten – in afwachting van het moment van legen; het nemen van een finaal besluit. Cohen, March en Olsen bogen zich voorts over de vraag welke mechanismen er voor zorgden dat betrokkenen wel of niet en met welke bevoegdheden toegang krijgen tot de besluitvorming.

Kingdon borduurt voort op de theorieën van Cohen, March en Olsen. Kingdon onderscheidt drie processtromen: het herkennen en erkennen van problemen (problemenstroom), de formulering van beleidsalternatieven (beleidsalternatievenstroom) en politieke ontwikkelingen (politiek-bestuurlijke stroom). De meeste betrokkenen maken deel uit van een, soms twee stromen. De stromen komen samen als de tijd rijp lijkt te zijn voor een doorbraak in het beleid. Kingdon geeft dat moment aan met het beeld van de 'policy window'. Op die momenten worden erkende problemen gekoppeld aan voorhanden zijnde oplossingen. Policy windows zijn soms voorspelbaar – zoals het moment waarop de begroting wordt vastgesteld –, maar vaak onvoorspelbaar, bijvoorbeeld wanneer een calamiteit of een 'gouden kans' zich voordoet. Kingdon legt, anders dan Cohen, March en Olsen, de nadruk op organisaties waarbij externe stakeholders een belangrijke invloed hebben en heeft nadrukkelijker oog voor externe politieke agendavorming door bijvoorbeeld actiegroepen<sup>156</sup>.

In de Nederlandse literatuur wordt door Teisman (1995) met het rondenmodel een vergelijkbare theorie gepresenteerd. Teisman stelt dat besluitvorming over complexe projecten uit verschillende besluitvormingsronden bestaat. Elke ronde resulteert in een leidende definitie van het probleem en de beoogde oplossing. Dit besluit vormt de start voor een

<sup>155</sup> Zoals het in Nederlandse bestuurskundige praktijk onder meer bekend geworden fasemodel van Hoogerwerf (Hoogerwerf, A. (red.) (1985); *Het ontwerpen van beleid: Een handleiding voor de praktijk en resultaten van onderzoek*. Alphen aan den Rijn: Samsom H.D. Tjeenk Willink).

<sup>156</sup> Een onderwerp waar al eerder Bachrach en Baratz aandacht voor vroegen (Bachrach, P., M.S. Baratz; *Two faces of power*; in: *The American political science review*, Vol. 56, No. 4, pp. 947-952; december 1962)

nieuwe ronde waarbij deelnemers en regels kunnen veranderen. Het rondemodell draagt aldus Teisman bij aan de verschuiving van regeren (government) naar besturen zonder de aanwezigheid van hiërarchie (governance). Teisman werkt zijn theorie later nader uit (Teisman, 2005). Hij suggereert het gebruik van twee ‘brillen’: één voor dichtbij – waarbij (ir)rationaliteit, de inhoud van het besluit en de besluitvorming centraal staan – en één voor veraf – waarbij het verloop van het proces met besluiten als gebeurtenissen in een proces, centraal staat. Van dichtbij gekeken overheerst er een orde en regelmaat zoekende benadering, maar is er een aantal lessen te leren uit allerhande onderzoeken: het causale denken voert *niet* de boventoon, want probleemdefinities blijken niet stabiel, oplossingen zijn “*alleen in beeld en geluid*” bekend en de kennis over effecten is veelal gebrekkig. Van veraf bezien overheerst er een chaos en een toeval erkennende benadering en is besluitvorming “*een expeditie opgezet door één of meer actoren op weg naar uitdagingen*”. Beide ‘brillen’ zijn relevant. In het lijnmanagement, vooral bedoeld om organisaties goed te laten functioneren, speelt het keten- en netwerkmanagement een belangrijke rol alsmede het onderzoekend handelen en het handelen vanuit een rationele en generieke kennis van zaken. In het projectmanagement, bedoeld om inhoud tot stand te brengen, speelt het procesmanagement (met inbegrip van kennis- en kwaliteitsmanagement) een prominente rol alsmede het complexiteit aanvaardend handelen vanuit een contextuele en specifieke kennis van zaken.

Volgens Van Buuren (2006) worden besluitvormingsprocessen gekenmerkt door complexe interacties die niet louter rationeel en lineair van aard zijn. Belangrijke redenen voor de complexiteit zijn dat veel problemen waarop te nemen besluiten betrekking hebben, ‘wicked’ zijn (zie ook hoofdstuk 8), deze problemen vaak niet door iedereen als probleem ervaren worden, er bij de voorgestelde oplossingen vaak meer partijen belang hebben en geen van de betrokken partijen “*alle benodigde middelen in termen van legitimiteit, geld, kennis en macht heeft om eenzijdig besluiten te kunnen nemen*”<sup>157</sup>. De complexiteit, belangenverstrengeling en onderlinge afhankelijkheid leiden ertoe dat emoties en machtsdenken een rol van betekenis spelen in besluitvormingsprocessen en dat in deze processen tal van terugkoppelingen, doodlopende routes en bijstelling van uitgangspunten voorkomen. Van Buuren onderscheidt drie sporen in besluitvormingsprocessen: feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming, waartussen overigens geen lineair verband bestaat. Feitenvorming heeft betrekking op onderzoek en analyse – waarbij praktijkkennis, onbewuste kennis (tacit knowledge) en kennis van de ‘kennisarena’ minstens zo belangrijk zijn als methodisch verworven kennis. Beeldvorming is vooral een sociale activiteit<sup>158</sup> die mede beïnvloed wordt door de toenemende feitenkennis. De sporen van feitenvorming, beeldvorming en wilsvorming lopen vaak parallel aan elkaar. Dit sporenmodel heeft overigens veel trekken van de kenmerken die Ansoff (1987) aan het strategieproces toedicht. Ansoff stelt dat het strate-

<sup>157</sup> Van Buuren citeert hier De Bruijn en Ten Heuvelhof (Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. (1999); *Management in netwerken*. Lemma. (tweede geheel herziene druk))

<sup>158</sup> Van Buuren citeert hier Wenger (Wenger, E. (1998); *Communities of Practice. Learning, meaning and identity*. Cambridge University Press)

gieproces draait om de wisselwerking tussen ‘sensing’ (invoeling), besluitvorming en de uitvoeringsactiviteiten. Daarbij zijn de cognitieve (feitenvorming), politieke (wilsvorming) en psychosociale (beeldvorming) invalshoeken het belangrijkste<sup>159</sup>.

Koopman & Pool (1997) onderscheiden vier modellen voor besluitvorming over niet-routinematige groepsbeslissingen in organisaties op basis van twee kenmerken: gecentraliseerde of gedecentraliseerde besluitvorming en een geformaliseerd of informeel besluitvormingsproces (zie onderstaande tabel 4-1).

	<b>Gecentraliseerd</b>	<b>Gedecentraliseerd</b>	<b>Geformaliseerd</b>	<b>Informeel</b>
<b>Arenamodel</b>		X	X	
<b>Open-eind model</b>		X		X
<b>Bureaucratisch model</b>	X		X	
<b>Neorationeel model</b>	X			X

tabel 4-1: typen besluitvorming volgens Koopman & Pool (1997)

De organisationele werkelijkheid volgt volgens Koopman en Pool meestal één van de modellen afhankelijk van het doel van de besluitvorming en de context waarbinnen deze plaatsvindt. Bij het arenamodel is er sprake van intern en extern uiteenlopende belangen die het besluitvormingsproces nadrukkelijk beïnvloeden. Bij het open-eind model kent het besluitvormingsproces soms een grillig en onvoorspelbaar verloop waarbij er niet altijd sprake is van een helder begin of eind. Bij het bureaucratische model is een besluit de uitkomst van allerlei formele processen binnen structuren. Niet zelden kan het proces binnen het systeem verzanden, waardoor een besluit uitblijft. In het neorationele model kunnen vooral cognitieve en politieke aspecten een sturende en soms belemmerende rol spelen in de besluitvorming. Het open-eind model appelleert aan de theorieën van Cohen et al en van Kingdon. Het is denkbaar dat de rondes in het besluitvormingsproces die Teisman beschrijft, van elkaar kunnen verschillen in het licht van de modellen die Koopman en Pool beschrijven, afhankelijk van de inzet en context van dat moment.

De constatering van Van Buuren dat besluitvorming naast feitenvorming ook processen van beeldvorming en wilsvorming omvat, wordt breed gedeeld in de literatuur. Dat vraagt om kennis over de wijze waarop beeldvorming en wilsvorming plaatsvinden, zowel in groepen als bij het individu. In de publicatie van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) ‘*De menselijke beslisser*’ (Tiemeijer, W.L., C.A. Thomas, H.M. Prast (red.), 2009) geven diverse auteurs een overzicht van recente onderzoeksresultaten. Zo benadrukken Potters & Prast het belang van wilskracht en prosociaal gedrag bij het komen tot beslissingen en benoemt Faddegon een viertal persoonlijkheidskenmerken die het keuzegedrag beïnvloeden: de behoefte aan cognitie (bewustwording van omgeving, gedachten, begrip-

<sup>159</sup> De ‘stromen’ van Van Buuren staan in hier tussen haakjes geplaatst.



pen etc.), de behoefte aan het opheffen van onzekerheid (dat ook door Miller et al naar voren wordt gebracht), de focus op groei en vooruitgang en de mate van zelfcontrole. Aarts benadrukt de grote rol van het onderbewuste en van gewoonten, onder andere aan de hand van onderzoeksresultaten van Dijksterhuis (2006). Klucharev & Smidts sluiten daarop aan door, in navolging van Kahneman (2002), aan te geven dat de hersenen van een individu twee soorten besluitvorming hanteren: het bewuste, langzame deliberatieve systeem en het onbewuste, zeer snelle affectieve systeem. Zij brengen tevens naar voren dat het afwijken van de groep door de hersenen van het individu als straf wordt ervaren. Uiteraard speelt dus ook de relatie tussen individu en groep een rol van betekenis. Kansen (2005) zoekt empirisch bewijs voor de hypothese dat besluitvormingsprocessen mede afhangen van de dominante cultuur in organisaties. Zij gaat uit van het onderscheid dat Hofstede (1990) maakte tussen een procesgerichte en een resultaatgerichte cultuur<sup>160</sup>. Ook Postmes, Steg en Keizer geven (in de hiervoor genoemde WRR-uitgave) aan dat de keuzen en het gedrag van mensen sterk worden beïnvloed door het gedrag van de groep, iets wat Koolma (2009a) ten aanzien van de leidinggevendenden in de woningcorporatiesector ook nadrukkelijk heeft aangegeven. In de Amerikaanse literatuur krijgt de invloed van formele en informele macht van leden van een organisatie meer aandacht. Macht geeft niet alleen toegang tot besluitvormingsprocessen (zie hierboven), maar ook toegang tot bronnen en distributiekkanalen. Machtsverhoudingen onttrekken zich vaak aan het directe zicht, waardoor sommige beoogde beslissingen niet op de agenda komen (Miller et al, 2002. Zie ook Bachrach & Baratz, 1962).

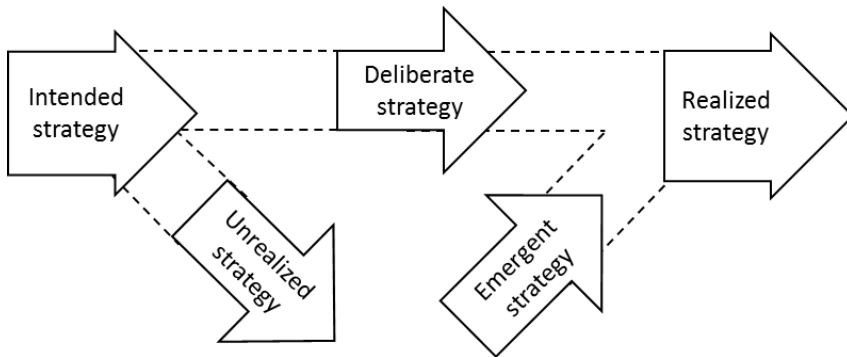
In deze paragraaf zijn tot dusverre bestuurskundige, organisatiekundige, (neuro)-psychologische en psychosociale invalshoeken aan bod gekomen bij het beschouwen van besluitvormingsprocessen. De laatste invalshoek die hier aan bod komt is de speltheoretische. Van Deemen (2006) stelt dat strategisch beslissen een speltheoretisch karakter heeft, waarvan structurele ignorantie (het niet kennen van mogelijke toekomstige toestanden) een fundamentele en typerende eigenschap is. Hij stelt dat 'ignorantiemanagement' bij strategische besluitvorming wellicht veel belangrijker is dan risicomangement. Spelmodellen kunnen volgens Van Deemen veel van de genomen besluiten verklaren, maar al deze modellen zijn gericht op uitbetalingen (winsten) en niet op samenwerkingspatronen. In de 'sociale keuzetheorie' staan regels en procedures centraal waarmee individuele voorkeuren omgezet kunnen worden in collectieve beslissingen. In de sociale keuzetheorie spelen – zoals we hierboven beschreven hebben – veel meer factoren dan alleen rationele een grote rol van betekenis. Van Deemen constateert daarnaast dat de uitkomst van beslissingsregels vaak sterk afhangt van de structuur van deze regels. Met andere woorden: de structuur beïnvloedt de strategie (in plaats van: 'structure follows strategy')<sup>161</sup>. Het brengt Van Deemen tot de verzuchting dat collectieve beslisprocessen in organisaties 'inherent chaotisch'

<sup>160</sup> Een sterk bewijs voor de hypothese werd in de studie van Kansen overigens niet gevonden, maar de uitkomst gaf voldoende aanleiding om het onderzoek te willen uitbreiden.

<sup>161</sup> Van Deemen verwijst onder andere naar Condorcet (1743-1794) die een methode ontwikkelde om een winnaar van verkiezingen te bepalen door middel van paarsgewijze vergelijking van kandidaten.

zijn, wat pessimistischer gesteld is dan de 'grens tussen chaos en order' die Teisman (2005) als besluitvormingsdomein definieert.

Al deze bevindingen over besluitvormingsprocessen vanuit verschillende invalshoeken vergroten de herkenbaarheid van de theorieën van Lindblom (1959)<sup>162</sup> en Mintzberg & Waters (1985) met betrekking tot de strategievorming in ondernemingen. De theorie van Mintzberg & Waters kan door middel van onderstaande figuur 4-1 uitgebeeld worden:



figuur 4-1: intended and realized strategy (Mintzberg & Waters, 1985)

Een deel van de aanvankelijk voorgenomen strategie wordt door allerlei omstandigheden niet gerealiseerd. Tezamen met het deel van de voorgenomen strategie die wel gerealiseerd wordt vormt de emergente (onverwachte, ongeplande) strategie voor de uiteindelijk gerealiseerde strategie. Mintzberg & Waters stellen dat emergente strategieën niet negatief bejegend moeten worden; dergelijke uitkomsten maken strategisch leren binnen en van organisaties mogelijk. Auteurs als Argyris & Schön (1996) en Fiol (1994) ondersteunen een dergelijke visie. Organisationeel leren vergt zowel eenheid als diversiteit (Fiol). Leren begint met het constateren van het verschil tussen de beoogde en de werkelijke effecten van (organisatie)gedrag (Argyris & Schön, Tversky & Kahneman, 2000) en strategievorming is een doelbewuste poging om de bestaande handelingstheorie (oftewel de verandertheorie in het logische model, zie hoofdstuk 5) te expliciteren en te verbeteren (Argyris & Schön).

### 4.3 De besluitvorming bij woningcorporaties

Er is – zoals diverse auteurs constateren – weinig empirisch onderzoek gedaan naar besluitvormingsprocessen bij woningcorporaties (Raat, 2008; Koolma, 2009a). Wel zijn er enkele afstudeerscripties gewijd aan besluitvorming met betrekking tot concrete projecten, onder andere Tibosch, 2002 – over particulier opdrachtgeverschap; Raat, 2008 – over sociaal-maatschappelijk vastgoed. Daarnaast hebben Koolma en Nieboer (2009) in hun dissertaties aandacht besteed aan de kwaliteit van besluitvorming bij woningcorporaties. In een recente

<sup>162</sup> Lindblom introduceerde het veel geciteerde beeld voor strategievorming van 'muddling through' als aanduiding voor een meer incrementele vorm van planning.

dissertatie tenslotte besteedt Dankert (2011) aandacht aan de implementatie van beleid bij woningcorporaties en de dagelijkse beslissingen die hier onderdeel van vormen.

Allereerst de besluitvorming op het projectniveau en het operationele niveau. Zowel Raat als Tibosch concluderen dat “externe stimuli”, zoals de wensen van de gemeenten in het werkgebied, een grote invloed hebben op wat uiteindelijk ten aanzien van een project door de woningcorporatie besloten wordt. Deze externe partijen zijn onderdeel van de ‘actanten’ die Dankert (2011) in zijn dissertatie opvoert<sup>163</sup>. Dankert richt zich in zijn dissertatie op de implementatie van het beleid bij woningcorporaties. Veel beleid komt niet tot uitvoering omdat het beleid niet altijd goed verbonden is met operationele beslissingen en er soms onvoldoende sprake is van verbindingsmiddelen (zoals geautomatiseerde systemen en ondersteunende ‘actanten’). Soms is het ook goed dat een operationele beslissing afwijkt van het beleid; in de operatie komen immers met regelmaat inzichten of ervaringen naar voren die daar begrijpelijkerwijs aanleiding toe geven. Zaak is om in die gevallen te zorgen voor een terugkoppeling van dergelijke afwijkende beslissingen naar het beleid. Dit implementatieaspect van besluitvormingsprocessen valt echter buiten het bestek van deze dissertatie.

Koolma kijkt in zijn dissertatie (2009a) naar het feitelijke gedrag van woningcorporaties. Hij heeft op basis van een uitgebreide literatuurstudie verklaringen gezocht voor het, volgens Koolma, weinig effectieve gedrag van woningcorporaties en doet in dat kader uitspraken over de besluitvorming. Koolma (2009b) stelt dat belangrijke beslissingen bij de woningcorporaties in sociaalpsychologische processen op het institutionele veld tot stand komen, doordat reputatie- en legitimiteitsverwerving op dit veld belangrijker zijn dan de effectiviteit en de efficiëntie van de organisaties op de werkvloer en in de bediening van de maatschappij.

Nieboer (2009) plaatst de besluitvorming binnen woningcorporaties – voor zover de besluiten betrekking hebben op het vastgoedbeleid (meestal strategisch voorraadbeleid genoemd) – binnen de verschillende in de sector gehanteerde procesmodellen voor het vastgoedbeleid<sup>164</sup>. Volgens Nieboer hebben deze modellen nog relatief weinig invloed op de besluitvorming: *“De ‘innovaties’ [zijn] bescheiden in aantal en daarbij nog ongelijk over de onderzochte corporaties verspreid. Bij 7 van de 18 corporaties hebben we geen enkele methode voor systematisering van het voorraadbeleid kunnen optekenen. Daarbij komt dat bij de corporaties waar wel innovaties te melden zijn, de invloed van deze vernieuwingen op de besluitvorming bescheiden en soms nauwelijks aanwijsbaar is.”* Nieboer wijt dit deels aan het feit dat veel methoden slechts een deel van het voorraadbeleid betreffen en dat veel methoden slechts matig ingebed zijn in de organisatie. Nieboer (p.184) ziet verder nog als tekortkoming ten aanzien van deze methoden dat *“zij, misschien onbedoeld, suggereren dat 1) investeringskeuzen voornamelijk uit centraal ontwikkeld beleid voortkomen dan wel die-*

<sup>163</sup> Een actant is een neutrale aanduiding voor een actor of een factor die invloed heeft op het uitvoeringsproces.

<sup>164</sup> Deze modellen komen uitgebreid in hoofdstuk 6 aan de orde

*nen voort te komen, 2) de corporatie in het keuzeproces als één ongedeelde actor gezien kan worden, zonder interne verschillen van benadering en opvatting en 3) de corporatie deze keuzen in haar eentje maakt”.*<sup>165</sup>

De conclusies van Nieboer bevestigen de uitkomst van eigen onderzoek (Van Os, 2008b) waarin naar voren komt dat het proces van vastgoedsturing nog een aanzienlijke verbetering behoeft wat betreft werkwijzen, methodieken en instrumenten. Dat geldt zowel voor het portefeuilleniveau als voor het niveau van assets (woningcomplexen) en projecten.

Kenmerkend voor de corporatiesector is de grote beleidsruimte in de sector en het effect ervan op het besluitvormingsproces. Zo stelt Nieboer (2009): *“In het algemeen hebben de Nederlandse sociale verhuurders een grote mate van vrijheid om hun investeringskeuzen te bepalen. Uiteraard zijn zij daarbij gebonden aan regelgeving en aan externe afspraken, maar afgezien van het huurbeleid en afspraken omtrent het behoud van een voorraad goedkope woningen is er veel handelingsvrijheid. Dit komt te meer naar voren als we Nederland vergelijken met enkele andere westerse landen”*<sup>166</sup>. Die relatief grote beleidsruimte is wellicht mede debet aan het geconstateerde gebrek aan rationaliteit, effectiviteit en efficiëntie.

Twee conclusies springen uit dit beknopte overzicht naar voren. Ten eerste kent het strategisch voorraadbeleid (het proces van vastgoedsturing) bij woningcorporaties nog verschillende verbeterpunten, waaronder de aansluiting tussen de diverse aggregatieniveaus: de operationalisering van de missie, de uitwerking van het portefeuillebeleid in gebieds- of complexbeleid en de implementatie van beleid in de operationele processen. Deze hiaten leiden er mede toe dat de besluitvorming op de verschillende niveaus met betrekking tot het vastgoed nog onvoldoende met cijfers en feiten gevoed wordt. Ten tweede is de beleidsruimte, en daarmee de keuzeruimte, groot terwijl de keuzen in belangrijke mate bepaald worden door *“sociaalpsychologische processen op het institutionele veld”* (Koolma, 2009b) in plaats van door de specifieke opgaven op het lokale of regionale niveau.

Onderbelicht bij dit alles blijft de vraag hoe de interne besluitvorming verloopt in het licht van de verschillende disciplines of bedrijfseenheden met elk een eigen taak en verantwoordelijkheid. De organieke structuur bij veel (niet alle) woningcorporaties lijkt op hoofdlijnen op het logische model: de kolom ‘financiën’ (‘input’), de kolom ‘vastgoed’ (‘output’) en de kolom ‘woondiensten’ (‘outcome’) vormen met elkaar de kern van de organisatie. Een dergelijke structuur roept vele vragen op onder meer en vooral met betrekking tot de horizontale coördinatie en afstemming tussen de bedrijfseenheden. Met het beeld van het logische model in het achterhoofd is voorstelbaar dat de waarden, de motieven en het vocabulaire van elk van de drie bedrijfseenheden fundamenteel van elkaar verschillen; het denken en beslissen vanuit respectievelijk *control*, productie en externe effecten is niet gemakkelijk op

<sup>165</sup> Volgens Nieboer vormt de methode van Van Os een uitzondering op deze reeks tekortkomingen.

<sup>166</sup> Overigens biedt het huurbeleid in de vorm van de zogenoemde huurharmonisatie toch nog de nodige vrijheid aan woningcorporaties; iets wat Nieboer elders in zijn dissertatie wel aangeeft. De impact hiervan op de huurniveaus en daarmee op het financieel resultaat van de exploitaties is aanzienlijk.

één lijn te brengen. Mijn indruk is dat er in de afgelopen twee decennia, na de verzelfstandiging van de woningcorporaties (zie hoofdstuk 2) ook een verschuiving van focus heeft plaatsgevonden van ‘control’ naar ‘de klant centraal’ en vervolgens naar ‘ondernemerschap’. De verleiding is groot om hier stellige uitspraken over te doen, maar in de corporatiesector ontbreekt het vooralsnog aan diepgaande studies op dit vlak.

#### **4.4 Het belang van rationaliteit in besluitvormingsprocessen bij woningcorporaties**

In heel veel literatuur over besluitvormingsprocessen wordt de invloed van de ratio aanzienlijk teruggedrongen. Niet te ontkennen valt dat dit terecht is. Naast de ratio spelen ook emoties en intuïtie een belangrijke rol. Is daarmee de rol van de ratio gemarginaliseerd? Veel literatuur wekt wel die indruk. In zijn boek ‘Handboek voor waarzeggers’ (2008) breekt Mulder een lans voor waarheidsvinding in de corporatiesector. Hij stelt dat veel bestuurders en managers in de (semi) publieke sector – dus ook de corporatiesector – aanhanger zijn van het sociaal constructivisme, de school die stelt dat de realiteit is opgebouwd uit opvattingen, denkbeelden en begrippen en dat waarheden worden geconstrueerd en niet gevonden. Mulder definieert drie ‘waarheidsbronnen’: waarnemingen (door onderzoek), waarborgen (die in overleg tot stand komen) en waarmerken (door middel van het analyseren en vastleggen van begrippen). Het in overleg waarborgen van waarheden maakt gebruik van de kracht van intersubjectiviteit, maar volgens Mulder schuilt daar een belangrijk gevaar in: het groepsdenken in homogene groepen kan gemakkelijk tot tunnelvisies leiden die de groep wegvoeren van de waarheid (vergelijk ook de bevindingen van Koolma, 2009a). Ook Van Buuren (2005) pleit voor een nadrukkelijker invloed van de rationele dimensie in besluitvorming: feitenonderzoek kan leiden tot het delen en het verdelen van beelden. Daarmee is nog niet definitief de vraag beantwoord of meer rationaliteit in besluitvorming leidt tot effectievere besluiten. Tversky & Kahneman (2000) twijfelen niet: *“The advantage of the rational model is compounded because no other theory of judgement and decision can ever match it in scope, power and simplicity”*. En de bevindingen van Koolma (2009a) leveren een bewijs uit het ongerijmde; het huidige beleid, dat slechts beperkt op ratio steunt, is kennelijk minder effectief.

Aan de bovenstaande, beknopte literatuurstudie is een aantal conclusies te ontleen. De allocatiefunctie, het toedelen van middelen aan verschillende voorgenomen activiteiten mondt uit in besluiten. Soms – doorgaans periodiek in het kader van de begroting – betreft het besluiten op strategisch niveau met betrekking tot programma’s van activiteiten en met regelmaat betreft het besluiten op projectniveau<sup>167</sup>. Het allocatiemodel dat in deze dissertatie gepresenteerd wordt, betreft een beslissingsondersteunend instrument op strategisch niveau. De toepassing van een dergelijk instrument kan – terugverwijzend naar de hiervoor besproken besluitvormingstheorieën – beschouwd worden als een onderdeel van de intra-

---

<sup>167</sup> Overeenkomstig de strategische beleidscyclus respectievelijk de tactische beleidscyclus van de ‘beleids-achtbaan’ (zie hoofdstuk 6).

organisatorische besluitvorming (Cohen, March en Olsen, 1972), van de dichtbijbril (Teisman, 2005) waarbij de inhoud van het besluit en de besluitvorming centraal staan en niet het proces waar besluiten als gebeurtenissen deel van uitmaken, van de voorgenomen strategie (intended strategy; Mintzberg & Waters, 1985) en van het bureaucratisch besluitvormingsmodel (Koopman & Pool, 1997) dat wordt gekenmerkt door een gecentraliseerd en geformaliseerd karakter. Uit studies van Nieboer (2009) en Dankert (2011) en uit de praktijktoepassingen van de ‘beleidsachtbaan’ (Van Os, 2008b) blijkt dat het tactische niveau (van gebieden, complexen en projecten) en het operationele niveau een eigen dynamiek kennen die resulteert in tactische respectievelijk operationele besluiten die haaks kunnen staan op de strategische kaders. Dat betekent dat een op strategisch niveau in te zetten allocatiemodel pas betekenis kan krijgen als de uitkomsten ervan op de juiste momenten in de juiste intra-organisatorische gremia naar voren gebracht worden, tezamen met de inbreng vanuit het tactische en operationele niveau. Het rondendmodel van Teisman (1995) en de *policy windows* van Kingdon (1986) geven – hoewel ontwikkeld en toegepast in een bestuurskundige omgeving – een goed beeld hoe ook intra-organisatorische besluitvormingsprocessen zullen verlopen. Het is aan het management van de woningcorporatie om het interne en externe proces zodanig vorm te geven dat de uiteindelijk interne besluitvormingsronden (Teisman) of *policy windows* (Kingdon) op de gewenste momenten en in de juiste vorm plaatsvinden dan wel geopend worden. Door de gelaagdheid naar niveaus (strategisch – tactisch – operationeel) en naar aard (feitenvorming – beeldvorming – wilsvorming) en door het zowel interne als externe karakter van invloed en besluitvorming is het totale besluitvormingsproces complex, soms chaotisch en continu van aard. De allocatiemethodiek neemt als beslissingsondersteunend instrument in dit proces een bescheiden plek in, maar kan op strategisch niveau ten behoeve van de feitenvorming zowel de interne als de externe beeld- en wilsvorming positief beïnvloeden.

De beknopte literatuurstudie brengt ook de gebrekkige kennis van de besluitvorming bij woningcorporaties aan het licht. De literatuurstudie van Koolma (2009a) vraagt ten aanzien van het proces van besluitvorming in de woningcorporatiesector nog om een empirische onderbouwing. De casuïstiek van Nieboer vult deze leemte maar ten dele in omdat de studie wel de beperkte rol beschrijft die besluitvormingsmodellen of –structuren in de besluitvorming hebben en beschrijft welke factoren in de besluitvorming een rol spelen, maar niet analyseert wat de invloed is van groepsprocessen en persoonlijke overwegingen van actoren in het proces. Naast de theorieën uit de (sociale) psychologie die Koolma aanhaalt, kunnen ook theorieën uit de speltheorie, de sociale keuzetheorie en de neuropsychologie bijdragen aan het gewenste inzicht; deze invalshoeken blijven in deze dissertatie buiten beschouwing. De beleidsruimte van woningcorporaties is onverkort groot, de investeringsmogelijkheden en daarmee de maatschappelijke impact van investeringskeuzen eveneens. Een iets effectiever besluitvormingsproces kan derhalve al van groot maatschappelijk nut zijn. Het beoogde allocatiemodel kan een bijdrage leveren aan de kwaliteit van het besluitvormingsproces. De kwaliteit van het besluitvormingsproces is in het vervolg van deze dissertatie echter geen onderwerp van studie.

## 4.5 Optimale allocatie en de verschillende sectoren en beleidsniveaus

De allocatiefunctie bij de woningcorporatie leidt idealiter tot een optimaal programma van activiteiten binnen de beperkingen van het beschikbare budget en gegeven de maatschappelijke opgaven die de woningcorporatie tot haar verantwoordelijke domein rekent. Optimaal wil zeggen dat binnen de gegeven restricties de grootste maatschappelijke waarde wordt gecreëerd. De woningcorporatie sluit hiertoe transacties af met verschillende partijen die op uiteenlopende schaalniveaus actief zijn. Dit wil nog niet zeggen dat de optelsom van activiteiten van alle woningcorporaties bijeen genomen op het niveau van de gehele (Nederlandse) maatschappij tot een optimale situatie leiden. Een aantal mechanismen kan leiden tot inefficiënte en zelfs perverse uitkomsten:

- De uitkomst kan binnen het domein van de woningcorporaties optimaal zijn, maar over alle maatschappelijke domeinen genomen suboptimaal. De mate waarin deze strijdigheid optreedt is afhankelijk van het belang dat de maatschappij als geheel hecht aan de bestrijding van verschillende sociale risico's (Helderman, 2007b).
- De uitkomst kan binnen het werkdomein van een enkele woningcorporatie optimaal zijn, maar suboptimaal op het niveau van de gemeente (te meer indien er binnen de gemeente meer woningcorporaties actief zijn), de regio of de gehele volkshuisvestingssector. De discretionaire ruimte van een woningcorporatie om binnen het werkdomein bepaalde doelen wel of niet na te streven of om eigen normen voor kwaliteit, betaalbaarheid etc. te hanteren is immers aanzienlijk.

Dit leidt tot de conclusie dat er sprake is van een getrappt systeem van overkoepelende allocatiefuncties, waaronder – zonder compleet te willen zijn – het niveau van de gehele woningcorporatiesector, het gemeentelijk niveau, het regionale niveau en het rijksniveau. Daarnaast is de afstemming tussen de verschillende sectoren over de grenzen van de sectoren heen een punt van aandacht.

De overkoepelende allocatiefunctie zou gekoppeld dienen te zijn aan de zogenoemde principaliteit (zie hiervoor hoofdstuk 3). De principaal maakt keuzen die dienen als uitgangspunten en randvoorwaarden voor de betrokken agenten. De uitgangspunten en randvoorwaarden, oftewel de restricties die gelden bij het afsluiten van transacties hebben niet alleen betrekking op minimum prestatienormen en prestatieplafonds, maar ook op beschikbare budgetten. De vraag is of de principaal voldoende sturingsmogelijkheden heeft om de rol van principaal en daarmee de overkoepelende allocatiefunctie te kunnen vervullen. Een korte beschrijving van de hierboven genoemde grensvraagstukken en niveaus levert het volgende beeld op.

### De corporatiesector te midden van andere maatschappelijke sectoren

In hoofdstuk 2 is de voortdurende discussie over de breedte van het domein van de woningcorporaties besproken. De financiële crisis, die in 2008 als bankencrisis begon en vanaf

2010 zijn sporen in het beleid van woningcorporaties trok, heeft veel woningcorporaties ertoe aangezet om zich op de kerntaak terug te trekken, dat wil zeggen in toenemende mate af te zien van andere activiteiten dan het ontwikkelen en exploiteren van sociale huurwoningen. Dat ‘afstoten’ van activiteiten betreft niet alleen commerciële, vastgoed gerelateerde activiteiten, maar ook activiteiten met betrekking tot leefbaarheid, zorg en welzijn. Ook in andere sectoren vindt een vergelijkbare beweging plaats<sup>168</sup>. Om Tonkens (Gruis & Tonkens, 2008) te parafraseren: het dreigt stil te worden rond de grenzen tussen organisaties en sectoren. Deze stilte draagt het gevaar in zich dat delen van de erkende sociale risico's (Helderman, 2007b) niet (meer) opgepakt worden. De woningcorporatie mag zich in het *handelen* willen beperken, in het *denken* zou dat niet aan de orde mogen zijn. In hoofdstuk 3 wordt het belang aangegeven om stakeholders, waaronder de zogenoemde coproducenten, bij beleids- en planvorming te betrekken; in hoofdstuk 5 is dit verder voor de allocatie modelmatig uitgewerkt. Het allocatiemodel dient zo mogelijk inzicht te geven in activiteiten in het grensgebied en in de eventueel grensoverschrijdende geldstromen (al of niet in de vorm van kasstromen).

### De corporatiesector

Zowel de maatschappelijke opgaven als de beschikbare budgetten zijn niet gelijk en in onderlinge balans over de woningcorporaties verdeeld. In de praktijk leidt dat ertoe dat sommige woningcorporaties meer kwaliteit (kunnen) bieden dan maatschappelijk noodzakelijk wordt geacht, terwijl andere woningcorporaties de lokale maatschappelijke opgave niet volledig kunnen volbrengen. Al vele jaren woedt de discussie of en zo ja, hoe de sector op eigen kracht tot herverdeling van middelen moet en kan komen, zodanig dat alle opgaven optimaal gerealiseerd kunnen worden (zie hoofdstuk 3). In hoofdstuk 2 is overigens aangegeven dat de prestatiesturing en derhalve de normering van prestaties in de zienswijze van het rijk al langere tijd vooral een lokale aangelegenheid dient te zijn; dat is zowel in het BBSH als in de Herzieningswet en in het regeerakkoord van Rutte II gestipuleerd. Dat maakt het op z'n minst lastig om een grondslag te vinden voor matching van taken en middelen.

Er is nooit voldoende draagvlak voor een gedwongen matching van taken en middelen gevonden (zie o.a. VROM-raad, 2005; Aedes, 2010), hoewel er in de loop van de tijd een aantal initiatieven is geweest, zoals het College Sluitend Stelsel (opgericht in 2000, maar niet meer functionerend). Dit College gaf het CFV advies bij aanvragen voor projectsteun. Projectsteun (en saneringssteun) bij het CFV is overigens nog steeds mogelijk, maar vindt slechts plaats, indien een faillissement van een woningcorporatie dreigt<sup>169</sup>. Daartoe kan het CFV door middel van een heffing van alle woningcorporaties een fondsbijdrage vragen. Daarnaast is er nog de Vogelaarheffing (ingesteld in 2008 en te innen door het CFV; is ko-

<sup>168</sup> Googelen op de zinsnede “terug naar de kerntaken” leverde in 2011 meer dan 30.000 hits op en in 2013 120.000 hits en die betreffen een veelheid van (semi)publieke sectoren. Inmiddels (medio 2013) is duidelijk dat ook de regering een beperking van het werkdomein van woningcorporaties beoogt (zie hoofdstuk 2).

<sup>169</sup> Dergelijke steun was zelden nodig. Echter in 2012 dreigde woningcorporatie Vestia failliet te gaan als gevolg van wanbeheer van de derivatenportefeuille. De sector krijgt te maken met een aanzienlijke heffing.



men te vervallen ultimo 2012). Deze heffing voorzag in extra projectsteun voor de zogenaamde Vogelaarwijken of krachtwijken. In een nog uit te werken AMvB bij de Herzieningswet worden wellicht nog regels gegeven voor een beperkte vorm van matching van taken en middelen (zie noot 139). De sector kent daarnaast al langer twee andere grote solidariteitsfondsen, het Wooninvesteringsfonds (WIF), als particulier initiatief opgericht in 2005, en het Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW), in 1983 opgericht door de toenmalige brancheverenigingen van woningcorporaties. Deze laatste fondsen zijn echter niet bedoeld om een tot een herverdeling van middelen in de sector te komen. Het WIF helpt woningcorporaties om het vermogen dat in het vastgoed belegd is liquide te maken door vastgoed over te nemen en vervolgens uit te ponden; het WSW geeft borgen af voor aan te trekken leningen, zodat woningcorporaties goedkoper kunnen lenen. Het allocatiemodel kan het inzicht in de omvang van het de aanspraken op het beschikbare budget van de individuele woningcorporaties vergroten waardoor er een betere grondslag ontstaat voor eventuele nieuwe vormen van matching van taken en middelen.

### De gemeente

Door middel van de verplicht gestelde prestatieafspraken tussen de gemeente en de in de gemeente werkzame woningcorporaties kan de gemeente invloed uitoefenen op de allocatie van corporatiemiddelen. Aan dit instrument kleefde het nadeel dat de verplichte toepassing niet gehandhaafd wordt met als gevolg dat in een groot aantal gemeenten dergelijke afspraken (nog) niet bestaan of inmiddels verlopen zijn (Kromhout & Van Grinsven, 2004; Severijn & Klinkers, 2006; Severijn, 2010)<sup>170</sup>. Ook de kwaliteit (het sturend vermogen) van de prestatieafspraken laat vaak te wensen over (de afspraken zijn onvoldoende afrekenbaar en te vrijblijvend: Conijn, 2005). In sommige prestatieafspraken zijn de voorgenomen prestaties wel in belangrijke mate gekwantificeerd en gaan vergezeld met afspraken over monitoring en periodieke bijstelling. Voorbeelden zijn de afspraken in Utrecht (De Utrechtse Opgave II 2005-2009) en Venlo (Strategisch Akkoord 2007-2011). In dit laatste geval is gebruik gemaakt van de Transparantiemethodiek. Deze methodiek kan tevens als onderdeel van de interne allocatie bij woningcorporaties gebruikt worden (zie hoofdstuk 6). Overigens hebben de prestatieafspraken – ook – in deze overeenkomsten in hoofdzaak het karakter van output (productie) of input (in te zetten middelen en instrumenten) en veel minder dat van outcome (beoogde effecten).

### De regio

Woningmarkten hebben doorgaans een regionaal karakter (Schulenberg et al, 2008). De werkgebieden van woningcorporaties zijn meestal niet gelijk aan woningmarktgebieden. De meeste woningcorporaties hebben een lokale of regionale binding<sup>171</sup>. Het werkgebied van

---

<sup>170</sup> In de nieuwe Woningwet wordt de positie van de gemeente versterkt door de verplichting die de corporaties krijgen om jaarlijks een meerjarenplan van voorgenomen activiteiten aan de gemeente te presenteren dat de goedkeuring van de Raad van Commissarissen heeft gekregen.

<sup>171</sup> Het betreft 327 van de 383 woningcorporaties (opgave CFV, 2012)

andere woningcorporaties bestrijkt meerdere – niet altijd aan elkaar grenzende – woningmarktgebieden. In de meeste regionale woningmarktgebieden zijn twee of meer woningcorporaties actief<sup>172</sup>. De lokale en regionale samenwerking tussen woningcorporaties geschiedt op vrijwillige basis en heeft ook lang niet overal vorm gekregen (Kromhout et al, 2008<sup>173</sup>). Veel, zo niet de meeste woningcorporaties hebben bovendien te maken met twee of meer gemeenten in hun werkgebied. Het gevolg is dat de woningcorporatie moet nadenken over de verdeling van budgetten over deze gemeenten. Ook laat in veel – maar niet alle – regio's de samenwerking tussen gemeenten op het vlak van wonen te wensen over; veel regionale gemeenten concurreren juist onderling om de gunst van de woningzoekenden, terwijl dergelijke concurrentie juist gematigd zou moeten worden (SER, 2004). Als het gaat om volkshuisvestelijke prestaties is juist het regionale woningmarktniveau relevant, te meer omdat regionale woningmarkten sterk van elkaar kunnen verschillen (De Jong et al, 2008; Verwest, 2008). Geconcludeerd mag worden dat op het regionale niveau vaak een vorm van afstemming ontbreekt<sup>174</sup>. De provincie zou hierbij een regierol moeten vervullen (VROM-raad, 2001). De provinciale invloed op de keuzen van woningcorporaties is echter gering; de provincie heeft invloed op de aanwijzing van bouwlocaties, kan druk uitoefenen op gemeenten om nieuwbouwprogramma's onderling af te stemmen, maar heeft geen directe invloed op de investeringsprogramma's van woningcorporaties. In de allocatiemethodiek zou de opsplitsing in zoverre meegenomen moeten worden dat de beschikbare budgetten, maar idealiter ook de welvaartseffecten, voor zover van toepassing, per gemeente en per regio zichtbaar worden.

### De rijksoverheid

De rijksoverheid vormt het hoogste niveau waarop de toedeling van middelen in het kader van de volkshuisvesting plaats kan vinden of door middel van restricties de toedeling beïnvloed kan worden. In het kader van de volkshuisvestelijke opgaven en binnen de context van de BBSH prestatievelden is de beïnvloeding van de rijksoverheid relatief gering. De Woningwet bevat de restricties dat woningcorporaties uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting werkzaam kunnen zijn en geen uitkeringen mogen doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting. Het BBSH, dat vooralsnog geldt als het belangrijkste wettelijke kader voor de woningcorporaties, geeft hier uitwerking aan. In het BBSH zijn vier inhoudelijke prestatievelden beschreven (zie hoofdstuk 2<sup>175</sup>). Het BBSH geeft geen kwantita-

<sup>172</sup> Een monopolypositie op lokaal (gemeentelijk) niveau komt veel vaker voor.

<sup>173</sup> De bronverwijzing betreft een onderzoek naar regionale samenwerking op het terrein van de woonruimteverdeling.

<sup>174</sup> Wel zijn er regionale woonvisies en afspraken in onder meer het Drechtstedengebied, Haaglanden, regio Utrecht (BRU), Parkstad Limburg en de Gooi- en Vechtstreek.

<sup>175</sup> Kort samengevat hebben deze betrekking op het bij voorrang huisvesten van personen die moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting, het beheren van woningen en van de direct daaraan grenzende woonomgeving en het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woningen om te voldoen aan de ter plaatse geldende kwaliteitseisen, het bijdragen aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar de corporatiewoningen gelegen zijn en het bijdragen aan het tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben.

tieve normen voor beschikbaarheid, kwaliteit en betaalbaarheid, maar belegt deze bij de woningcorporatie en haar lokale partners en bij andere wetten en besluiten. Ten aanzien van deze lokale partners is de situatie in voorgaande paragrafen reeds beschreven.

Ten aanzien van de wet- en regelgeving wordt in het kader van deze dissertatie geen compleet overzicht gegeven, maar slechts een korte aanduiding van de belangrijkste wetten en besluiten waarmee de overheid minimum prestatienormen, prestatieplafonds en budgetten vastlegt. Het betreft:

- Het Bouwbesluit. Het Bouwbesluit bevat bouwtechnische voorschriften waaraan alle bouwwerken in Nederland, waaronder woningen, minimaal moeten voldoen.
- Besluit Energieprestatie Gebouwen: verplicht eigenaren van gebouwen om een afschrift van een energieprestatiecertificaat voor dat gebouw aan de huurder of de koper af te geven, waardoor de waardering van gebouwen beïnvloed wordt en indirect (mogelijk) ook de investeringsbereidheid.
- Huisvestingswet. De Huisvestingswet geeft gemeenten de mogelijkheid om te sturen in hun woonruimteverdeling. Hiermee kan een rechtvaardige verdeling van woonruimte (voor kwetsbare groepen) worden bereikt en derhalve invloed uitgeoefend worden op de slaagkans van groepen woningzoekenden. Uitgangspunt is een zo groot mogelijke vrijheid voor woningzoekenden met betrekking tot de keuze van de vestigingsplaats.
- Uitvoeringswet, Besluit en Uitvoeringsregeling Huurprijzen Woonruimte. In deze regelingen geeft de overheid onder meer regels voor de waardering van woonruimten en voor maximale huuraanpassingen. Ook de energieprestatie is onderdeel van de formele woningwaardering.
- Wet op de huurtoeslag. De wet is bedoeld ter matiging van de huurlasten van huishoudens met lagere inkomens. Aan de in de wet vastgelegde normen voor huurprijzen en huishoudinkomens liggen normen voor de netto huurquote ten grondslag.

Algemeen kenmerk van deze wet- en regelgeving is dat behalve procedurele uitgangspunten en randvoorwaarden grenswaarden worden gegeven en geen streefcijfers. Ook ten aanzien van de BBSH-prestatievelden formuleert de overheid geen prestatienormen. Streefcijfers zouden de gedaante van prestatieovereenkomsten moeten krijgen en behoren geen onderdeel van wet- en regelgeving te zijn. De centrale overheid heeft in het kader van de volkshuisvesting – in dit geval, en zonder veel succes – slechts enkele keren concreet gestreefd naar dergelijke prestatieovereenkomsten met de corporatiesector<sup>176</sup>. Door de jaren heen (zie hoofdstuk 2) heeft de overheid vooral actief – maar vaker door ‘pull’ (verleiding) – dan door ‘push’(dwang)-maatregelen – gestuurd op de productie van nieuwbouw, op het bevorderen van het eigen woningbezit, op de beheersing van huurprijzen (en huurtoeslag-uitgaven) en, meer recent, op de energieprestatie van de woningvoorraad.

---

<sup>176</sup> Zie hoofdstuk 2. Het betreft met name het onderhandelaarsakkoord tussen Aedes en minister Vogelaar in 2007. Zie ook het door Helderma (2007a) genoemde coördinatiemechanisme van de onderhandelende overeenstemming (paragraaf 3.2.4).

Naast deze wet- en regelgeving kan de overheid haar invloed doen gelden met behulp van financiële steun (staatssteun, zie hoofdstuk 2)), subsidies en heffingen. Staatssteun is vanwege de Europese regelgeving slechts beschikbaar voor de uitvoering van diensten van algemeen economisch belang (DAEB). Daarnaast kan de overheid door middel van uiteenlopende subsidies partijen verleiden c.q. mogelijk maken om bepaalde activiteiten te ontplooiën. Voorbeelden zijn het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, Besluit Locatiegebonden Subsidies (beide tot 2015 beschikbaar<sup>177</sup>) en Besluit rijkssubsidiëring instandhouding monumenten (per 1 januari 2011 vervallen).

Er van uitgaande dat een optimale allocatie op corporatieniveau in principe altijd tot een suboptimaal resultaat kan leiden op een hoger schaalniveau, zijn er hogere niveaus van kaders en restricties nodig, in feite hogere allocatieniveaus, met behulp waarvan correcties mogelijk zijn. Uit de bovenstaande korte beschrijving van de verschillende beleidslagen mag geconcludeerd worden dat er op de hogere niveaus slechts een beperkt aantal kaders of restricties voorhanden is. De belangrijkste zijn de restricties op het lokale niveau, maar de scherpste en de handhaving ervan laten nog te wensen over. Op het niveau van de regio – uit oogpunt van de woningmarktmechanismen een belangrijk niveau – vinden vrijwel geen correcties plaats, behoudens de invloed die de provincie heeft op de beschikbaarheid van locaties en de bouwprogramma's van de gemeenten. Op het niveau van de corporatiesector is er geen sprake van restricties die de allocatie op corporatieniveau substantieel beïnvloeden. De rijksoverheid tenslotte is zeer terughoudend ten aanzien van inhoudelijke sturing. Zij stelt wel enkele grenswaarden en stimuleert in (zeer) beperkte mate met behulp van subsidies bepaalde corporatieactiviteiten, maar formuleert geen normatieve prestatie-eisen.

## 4.6 Conclusies

Besluitvorming in organisaties is een gelaagd, meerdimensionale en niet-lineair proces. Naast de dimensie van feitenvorming wordt een dimensie van beeldvorming en één van wilsvorming onderscheiden. De eerste dimensie spreekt ons (trage) rationele systeem aan, de beide andere dimensies vooral ons (snelle) intuïtieve systeem. De meeste auteurs, onder wie Kahneman (2002), relativeren de invloed van de rationele dimensie, maar hechten tegelijkertijd belang aan een toename van de rationaliteit in besluitvorming in de veronderstelling dat meer rationaliteit de kwaliteit van besluitvorming zal verbeteren. Verschillende Nederlandse auteurs (Mulder, 2008; Koolma, 2009a) suggereren bovendien dat de rationaliteit in besluitvorming bij woningcorporaties nog wel wat te wensen overlaat. Het allocatiemodel dat in deze dissertatie centraal staat draagt bij aan meer ratio en daarmee aan de kwaliteit van beslissingen. Voorwaarde is wel dat het model beschouwd wordt als 'slechts' een beslissingsondersteunend model en dat het gebruik ervan een zorgvuldige inpassing in

<sup>177</sup> De intrekkingswet Stedelijke vernieuwing beoogt vanaf 2011 een decentralisatie van de ISV gelden naar provincies en gemeenten. Vanaf 2015 is in de WWI-begroting een Brede Doeluitkering voor fysieke investeringen stedelijke vernieuwing opgenomen met de kanttekening dat in het regeerakkoord van 2010 vanaf 2015 een bezuiniging met betrekking tot ISV/BLS van 230 miljoen per jaar is ingerekend.

het besluitvormingsproces vergt, waarin altijd ook niet-rationele motieven een vaak dominante rol spelen. In het besluitvormingsproces zullen bovendien meer beslissingsondersteunende instrumenten een rol kunnen en moeten spelen. In het bijzonder wijs ik op het belang van een deugdelijk risicomanagementsysteem.

Een allocatiemodel draagt door zijn integrerende karakter ook bij aan het doorbreken van de schotten tussen de afdelingen 'financiën', 'vastgoed' en 'wonen', die bij veel woningcorporaties nog de structuur van de organisatie vormen. Dat effect wordt versterkt indien de allocatiefunctie integraal onderdeel vormt van een cyclisch beleidsproces.

Het versterken van de allocatiefunctie bij individuele woningcorporaties voorkomt suboptimalisatie van maatschappelijke kosten en baten op hogere niveaus dan het corporatieniveau niet. Er zijn weinig correctieve mechanismen op hogere schaalniveaus, zowel in de corporatiesector zelf als in de kolom van verschillende overheden. In de wijze waarop de woningcorporatie haar allocatieproces inricht, kan zij het ontbreken van dergelijke mechanismen enigszins compenseren bijvoorbeeld door haar stakeholders een invloedrijke en niet uitsluitend door wet- en regelgeving afgedwongen plek in het allocatieproces te geven. Tevens kan de woningcorporatie haar voorgenomen activiteiten en de verwachte effecten ervan op lokaal en regionaal niveau presenteren. Voorwaarde is wel dat de woningcorporatie een krachtige visie ontwikkelt op de lokale en regionale opgaven en op de wijze waarop deze opgaven zich verhouden tot de opgaven elders. De discussie met de lokale en regionale partners zou moeten uitmonden in beleidskaders die rekening houden met de noden van de verschillende gemeenten in het werkgebied, de noden buiten de eigen gemeente(n) en buiten de eigen (regionale) woningmarkt. Deze kaders kan de woningcorporaties als restricties (bijvoorbeeld in de vorm van budgetkaders) meenemen in haar eigen allocatie. Daarnaast is het mogelijk dat een woningcorporatie haar collega's in hetzelfde werkgebied uitnodigt om de allocatiemethodiek gezamenlijk in te richten. Dat vergt een houding die volstrekt contrair is aan een op concurrentie gerichte opstelling. Het beoogde allocatiemodel leent zich daar in principe voor. Het is tevens mogelijk om de allocatiemethodiek (en het te ontwikkelen allocatiemodel) op het niveau van regio's of gemeenten in te richten. Bij het gebruik van subniveaus in het model dient tevens het beschikbare budget naar regio's of gemeenten verdeeld te worden, wat weer betekent dat de balans (en dus het eigen vermogen) van de woningcorporaties op dezelfde wijze gesplitst dient te zijn (zie hiervoor hoofdstuk 6).

## 5 De allocatiefunctie bij maatschappelijke ondernemingen

### 5.1 Inleiding

De kenmerken van de maatschappelijke onderneming bepalen mede de vormgeving van het interne beleidsproces en de allocatiefunctie bij de maatschappelijke onderneming. In hoofdstuk 5 neem ik het logische model als uitgangspunt (o.a. Wholey, 1979). Hierbij gaat het om de rol van het allocatieproces als onderdeel van het beleidsproces en het centrale principe van de allocatie bij maatschappelijke ondernemingen: het creëren van een maximale outcome door een optimale verdeling van middelen over activiteiten binnen de beleidsmatige, wettelijke en financiële restricties.

De allocatie van middelen kent als begrip een aantal uiteenlopende betekenissen. Het bereiken we een bepaald resultaat tegen zo laag mogelijke individuele of maatschappelijke kosten staat in de literatuur bekend als allocatieve efficiëntie. Allocatieve efficiëntie betreft de vraag of het beleid de hoogst mogelijke maatschappelijke opbrengst genereert en heeft veelal betrekking op het niveau van de economie als geheel (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2000) of van een overheidssector. Een verwant begrip is *social allocation* of maatschappelijke allocatie.

Indien een organisatie in het licht van een meervoudige doelstelling verschillende producten of diensten aanbiedt, is het begrip ook als strategisch beleidsvraagstuk binnen de onderneming opportuun. Binnen de economische wetenschap heeft het allocatiebegrip vooral betrekking op de kostenallocatie naar afdelingen, merken of – bij voorkeur – naar activiteiten (*activity based costing*). Het begrip strategische (*asset*) allocatie behoort tot het vocabulaire van beleggers; het betreft het zoeken van een optimale beleggingsmix voor de lange termijn van het vermogen over de verschillende beleggingscategorieën. Indien van een activiteit naast de kosten ook de financiële opbrengsten voorspeld kunnen worden, en daarmee het verwachte financiële rendement bekend is<sup>178</sup>, kan de onderneming op basis hiervan haar prioriteiten stellen. In weerwil van het concept van maatschappelijk verantwoord ondernemen blijft het hier doorgaans bij<sup>179</sup>.

<sup>178</sup> Vanwege de overzichtelijkheid blijft het risico met betrekking tot kasstromen en parameters buiten beschouwing.

<sup>179</sup> Bij maatschappelijk verantwoord ondernemen gaat het om de vraag tot hoever de sociale of maatschappelijke verantwoordelijkheid van de onderneming zich uitstrekt. Liefdadigheidsoverwegingen, welbegrepen eigenbelang of druk van buitenaf zijn drie motieven die genoemd worden voor maatschappelijk verantwoord ondernemen (Schrijvers, E.K. (2004); *Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen*; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, webpublicatie nr. 3). Daar kunnen aspecten intrinsieke motivatie voor maatschappelijk verantwoord ondernemen en gevoelde maatschappelijke verantwoordelijkheid nog aan worden toegevoegd.

Maatschappelijke ondernemingen zoals een woningcorporatie hebben met een meervoudige doelstelling te maken (Mouwen, 2004; Karré & Montfort, 2011)<sup>180</sup>. In het veld van maatschappelijke ondernemingen zijn de verwachte financiële kosten en opbrengsten doorgaans vrij nauwkeurig bekend, vanwege de vooraf vastgestelde vergoedingen (bijvoorbeeld wettelijk begrensde huurprijzen van sociale huurwoningen, subsidiegelden of eigen bijdragen van cliënten) en de vooraf gedefinieerde markt (lees: doelgroep). De verhouding tussen de gerealiseerde productie en de inputs (kosten minus opbrengsten) geven een beeld van de efficiëntie. Prioriteitstelling en allocatie zou bij maatschappelijke ondernemingen echter bij voorkeur gekoppeld moeten zijn aan de maatschappelijke opbrengsten in het licht van de verschillende doelstellingen.

We herkennen in de voorafgaande alinea de begrippen input, output en outcome, dat wil zeggen respectievelijk de inzet van beschikbare middelen, de geproduceerde goederen en diensten en de maatschappelijke effecten. Deze begrippen vormen de kern van het eerste concept dat ik in dit hoofdstuk wil presenteren: het logische model.

De maatschappelijke onderneming gaat, zoals iedere onderneming, transacties aan met andere organisaties. Het bijzondere van een maatschappelijke onderneming is dat de kosten en opbrengsten van deze transacties niet altijd in balans hoeven zijn; de maatschappelijke onderneming maakt soms kosten ten behoeve van opbrengsten of kostenreductie bij andere maatschappelijke organisaties, hoewel deze vorm van budgettaire overschrijding van domeingrenzen onderdeel van discussie is (zie paragraaf 3.4.2). Om die reden bespreek ik enkele aspecten van de transactietheorie.

Met behulp van het logische model en de transactietheorie zal ik de allocatiemethodiek modelleren en de in het vorige hoofdstuk geschetste kenmerken van de maatschappelijke onderneming vertalen naar modeleigenschappen. Daarna specificeer ik de allocatiemethodiek voor de sector van woningcorporaties.

## 5.2 Het logische model

Het logische model is in de Verenigde Staten ontwikkeld naar aanleiding van de groeiende behoefte aan evaluatie van de sociale programma's die in de jaren na 1960 werden ontwikkeld. Het logische model vindt zijn wortels in de zogenaamde Logic Framework Analysis die in de zestiger jaren door een team onder leiding van Leon Rosenberg is ontwikkeld (Gasper, 1997; Bakewell & Garbutt, 2005). Rond 1979 ontwikkelde Joseph Wholey hieruit het logische model, in de traditie van de systeemtheorie, in de vorm die we nu nog kennen (Wholey, 1979; Nazar, 2006). Het model staat ook wel bekend onder de naam *'impact value*

---

<sup>180</sup> Meervoudigheid is in dit verband een lastig begrip. Soms duidt het begrip bij maatschappelijke ondernemingen op het feit dat zowel een winstdoelstelling als een maatschappelijke doelstelling wordt nagestreefd. In andere situaties verwijst een meervoudige doelstelling naar de verschillende effecten (al of niet beoogd) van een project of activiteit (vaak de aanleiding voor een multicriteria analyse). Tot slot kan een meervoudige doelstelling ook betrekking hebben op verschillende diensten en producten van één onderneming waarvoor aparte (prestatie)doelstellingen zijn geformuleerd. Hier wordt de laatste betekenis gehanteerd.

*chain'* (Clark et al, 2004; Maas, 2009). Het model legt de nadruk op het feit dat het handelen van een maatschappelijke onderneming primair gericht is op het realiseren van een zo gunstig mogelijk maatschappelijk effect, ook wel de outcome genoemd. Vaak wordt onderscheid gemaakt in een korte termijn effect (outcome) en een lange termijn effect (impact) en soms nog een middellange termijn effect (Israel, 2007). De maatschappelijke onderneming dient volgens een aantal auteurs op basis van haar missie en strategische positionering meetbare doelstellingen (normen) met betrekking tot deze effecten te formuleren (beoogde effecten), waardoor evaluatie van het resultaat en vervolgens bijsturing mogelijk is (Sawhill en Williamson, 2001). De effecten zijn in principe een gevolg van een aantal met elkaar samenhangende activiteiten of maatregelen (een programma) van de maatschappelijke onderneming. Met behulp van een dergelijk programma produceert de maatschappelijke onderneming goederen en / of diensten, de zogenoemde output, die in de beoogde effecten dienen te resulteren. De organisatie realiseert de productie door inzet van middelen (de input): menskracht, kennis, geld en goodwill.

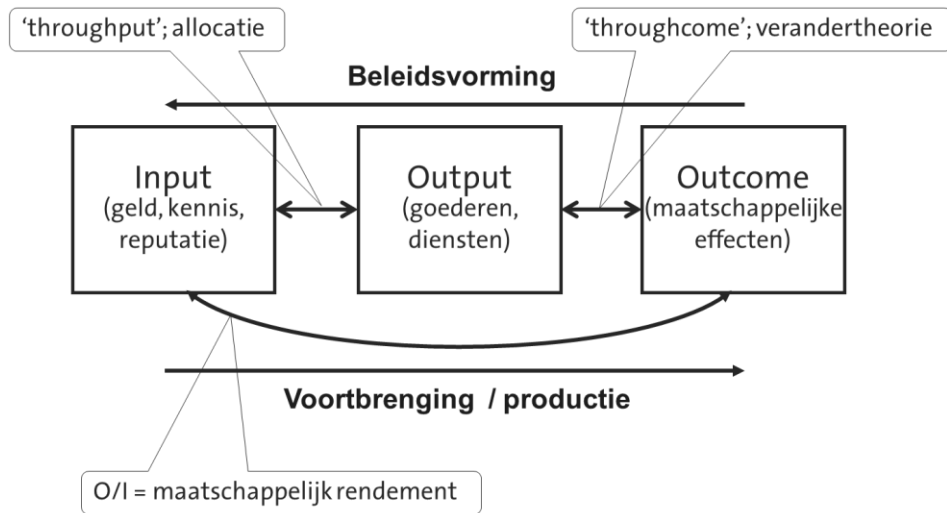
Zo bezien zou het logische model ook voor commerciële ondernemingen een geschikt raamwerk kunnen zijn. De commerciële onderneming streeft, in tegenstelling tot de maatschappelijke onderneming, naar een optimaal financieel rendement<sup>181</sup>. De te realiseren outcome is daar dienstbaar aan, dus geen op zichzelf staande doelstelling. De outcome wordt overigens in dit geval gedefinieerd als de mate waarin een marktvraag wordt gehonoreerd.

In het logische model spelen nog enkele andere begrippen een rol. Ten eerste de zogenaamde *throughcome* (de doorwerking<sup>182</sup>), dat wil zeggen de wijze waarop de gerealiseerde productie in de gewenste effecten resulteert. De maatschappelijke onderneming baseert haar programma in principe op een *theory of change* (verandertheorie) die aangeeft welke doorwerking de maatschappelijke onderneming verwacht. De kern van de verandertheorie is de beoogde strategie. Het tweede begrip is de *throughput* oftewel de allocatie van middelen. Ten derde het begrip maatschappelijk rendement. In principe kan het maatschappelijk rendement gedefinieerd worden als de ingezette middelen gedeeld door het gerealiseerde maatschappelijk effect (Deuten en De Kam, 2007).

<sup>181</sup> In enkele gevallen heeft een commerciële onderneming tevens een maatschappelijk doel geformuleerd (zie paragraaf 3.3.2).

<sup>182</sup> Betreft geen algemeen gebruikte term. In het kader van het logische model wordt de term 'throughcome' gebruikt door Deuten en De Kam (2005).





figuur 5-1: het logische model (bewerkt PvO)

Het begrip maatschappelijk rendement is pas operationeel toepasbaar indien het gerealiseerde effect in een bedrag is uit te drukken of in ieder geval een getal waaraan een relatief gewicht is gekoppeld. De allocatie van middelen en het formuleren van een verandertheorie noem ik verderop de schakelfuncties van het logische model. Voor een grafische weergave van het logische model zie figuur 5-1).

Door middel van de genoemde verandertheorie maakt de maatschappelijke onderneming aannemelijk welke effecten verwacht kunnen worden en welk oorzakelijk verband bestaat tussen haar programma(onderdelen) en de voorspelde effecten. Dat is noodzakelijk om een uitspraak te kunnen doen over de verwachte effectiviteit van de output en daarmee over de legitimiteit van het inzetten van middelen (input) (Meinema, 2000; Murray, 2004; Paton, 2003; Doorten en Rouw, 2006). Maar veel effecten zijn lastig te definiëren, te kwantificeren, te objectiveren en / of te meten of het effect laat geruime tijd, soms vele jaren, op zich wachten en is tevens vaak een gevolg van een uiteenlopende activiteiten van verschillende instanties. Vaak is het effect van het 0-scenario onbekend, dat wil zeggen dat onduidelijk is welk effect te verwachten is als nieuwe of extra inspanningen van de maatschappelijke onderneming achterwege blijven. Veel maatschappelijke ondernemingen zullen nog moeten beginnen met het gestructureerd benoemen van verwachte effecten van maatregelen en zijn zeker nog niet toe aan het verzorgen van een harde, statistisch verantwoorde bewijsvoering ten aanzien van causale verbanden (Paton, 2003). Dit thema komt in hoofdstuk 8 nader aan de orde.

Angelsaksisch onderzoek naar de toepasbaarheid van het logische model heeft een aantal bevindingen opgeleverd die bij de toepassing van het model als uitgangspunt meegenomen kunnen worden:

- Het logische model wordt toegepast in het domein van maatschappelijke opgaven. Dergelijke opgaven vragen om een aanpak waarin doorgaans een aantal maatschappelijke partners ('coproducenten') participeert. De aanpak, die bestaat uit een programma van interventies of maatregelen, is door deze coproducenten gezamenlijk ontwikkeld op basis van overeenstemming over de beoogde maatschappelijke outcome en de te volgen strategie (Earl et al, 2001; Kaplan & Garrett, 2005; Nazar, 2006; Israel, 2007). De allocatie van middelen is een uitkomst van deze gezamenlijk doorgelopen processtappen.
- Het logische model kan als een statisch of als een dynamisch procesmodel beschouwd worden (Nazar, 2006). Gezien de complexiteit van maatschappelijke vraagstukken (Rittel & Webber 1973<sup>183</sup>; Paton, 2003; Pawson & Klein Haarhuis, 2005; Pawson, 2006; Pawson & Sridharan, 2009) in het kader waarvan het logische model als instrument ingezet wordt, gaat de voorkeur uit naar een dynamische, cyclische benadering die recht doet aan het gewenste leereffect en die onderdeel vormt van de algemeen toepasbare beleidscyclus (Demingcircle). Heyer (2001) introduceerde daartoe het begrip the *Temporal Logic Model* dat kan gezien worden als een open systeemvariant van het logische model. Het logische model 'reist' als een raamwerk door de tijd mee in het cyclisch, iteratieve proces van programmeren, uitvoeren, evalueren en bijstellen. Het raamwerk van het model blijft hetzelfde; de content wordt doorlopend aangepast aan nieuwe inzichten.
- De inzichten van Nazar en Heyer sluiten aan bij de opvattingen van Pawson ten aanzien van de aard en het belang van een goede verandertheorie als onderdeel van het logische model. "*Nothing as practical as a good theory*", luidt de titel van een lezing van Pawson (2002); een titel die hij leent van Weiss (1995) en oorspronkelijk als aforisme bedacht is door Kurt Lewin<sup>184</sup>. "*Het programma [van interventies] is de theorie*" in de optiek van Pawson. Een goede verandertheorie geeft niet alleen inzicht in het causale verband tussen programma(onderdelen) en de outcome, maar ook in de mate waarin het causale verband generiek van aard is en dus een aanzet geeft voor het dupliceren van programmaonderdelen naar andere, vergelijkbare situaties.

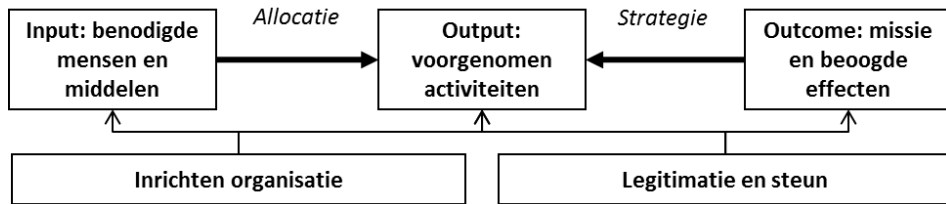
Er zijn enkele instrumenten beschikbaar met behulp waarvan de organisatie vermoedelijke effecten kan benoemen. Een aantal instrumenten heeft betrekking op de procesgang rond

---

<sup>183</sup> Rittel en Webber introduceerden het begrip *wicked problems*, unieke problemen die zich nauwelijks laten definiëren en verklaren, 'eindeloos' zijn, niet van welomschreven en sluitende oplossingen zijn te voorzien en onderdeel vormen van een lange keten van voor- en achterliggende problemen. Het is de vraag of de maatschappelijke opgaven waar woningcorporaties voor staan, tot deze categorie behoren. De vraagstukken rond leefbaarheid en zorg (de sociale pijler van de grote steden aanpak vallen volgens Hoenderkamp (2008) hier in ieder geval wel onder (zie hoofdstuk 9).

<sup>184</sup> In: *Field Theory in Social Science* (1952).

het bepalen van effecten, andere instrumenten dragen bij aan de inhoudelijke bepaling of onderbouwing van effecten<sup>185</sup>.



figuur 5-2: het logische model gemodelleerd naar Moore

Het logische model past goed binnen de fundamentele zienswijze van Moore (1995) op de maatschappelijke onderneming (zie hoofdstuk 3). In figuur 5-2 zijn het logische model (figuur 5-1) en de grafische weergave van Moore's *public value chain* (figuur 3-5) met elkaar verbonden.

Gezien de ervaringen die tot dusverre met het logische model of aanverwante systeemtheoretische modellen is opgedaan, dient een aantal fundamentele eisen aan het gebruik van het model gesteld te worden:

- Het doel van het gebruik van het model is om enig licht te werpen op de complexiteit van de werkelijkheid, niet om de werkelijkheid in algoritmen of rekenregels te beschrijven.
- De inhoudelijke vulling van het model dient een gezamenlijk product te zijn van de partijen die als (co)producent, consument of financier (een aanzienlijk) belang hebben bij de aanpak van een maatschappelijke opgave.
- Het model wordt in gezamenlijkheid van achter naar voren doorlopen: eerst wordt consensus (of consent) bereikt over de gewenste outcome, vervolgens over de strategie en de verandertheorie die hieraan ten grondslag ligt en tenslotte over het programma van activiteiten dat invulling geeft aan de gewenste strategie.
- Vermoedelijk zullen stakeholders evenals de maatschappelijke onderneming geneigd zijn om bij vastgoed gerelateerde activiteiten het presteren te beoordelen op output, meer dan op outcome. Het logische model kan partijen hierin disciplineren.
- De strategiebepaling (relatie tussen output en outcome) neemt in het model én in het proces waarin het model wordt toegepast een centrale rol in. De inhoudelijke discussie over de strategie appelleert aan zowel de kennis als aan het maatschappelijk geweten (public spirit) en het ondernemerschap in de organisatie. Dit is een reden om de ontwikkeling van het logische model diep en breed in de organisatie te verankeren.

<sup>185</sup> Voorbeelden van procesgerichte instrumenten zijn de effectenkaart en de effectenarena (Deuten, 2007; De Kam & Deuten, 2009). Voorbeelden van inhoudsgerichte instrumenten zijn de Social Return on Investment en de Maatschappelijke Kosten Baten Analyse (Emerson et al, 2000; Scholten, 2003; resp. Ecorys, Verwey-Jonker instituut, 2008; Rosenberg et al, 2008). In hoofdstuk 9 kom ik op deze instrumenten terug.

- Naast de verandertheorie dient ook de allocatiefunctie een expliciete plaats in het model in te nemen, vooral in die situaties waarbij de maatschappelijke onderneming haar eigen middelen dient te genereren.
- Toepassing van het model is niet eenmalig, maar vergt een cyclisch, interactief en iteratief proces van evalueren en bijstellen. De verandertheorie staat hierin centraal: de theorie (en daarmee de strategie en het programma) wordt stelselmatig verrijkt met nieuwe inzichten.

Indien de toepassing van het logische model aan bovengenoemde procesmatige eisen behoort te voldoen en indien de woningcorporatie het model als onderlegger voor de allocatiemethodiek hanteert, gelden de genoemde procesvereisten derhalve ook voor de allocatiemethodiek.

Het logische model geeft geen methodische richtlijnen voor de manier waarop de in te zetten middelen moeten worden aangeduid om in de allocatie een verband te kunnen leggen met de te bereiken effecten. Als we uitgaan van het begrip maatschappelijk rendement zoals hierboven gedefinieerd, ligt het in de rede om de input uit te drukken in de financiële waarde die opgeofferd wordt ten gunste van het te behalen maatschappelijke effect. Het zijn dus in bedrijfseconomische zin kosten, dat wil zeggen het deel van de investering dat opgeofferd wordt in het productieproces. De maatschappelijke onderneming vindt dit aanvaardbaar zolang de bedrijfseconomische waarde die zij opoffert, voldoende maatschappelijke waarde creëert. De maatschappelijke onderneming zal zelf richtlijnen moeten vaststellen ten aanzien van de waarderingsgrondslagen voor zowel de bedrijfseconomische opgeofferde waarde als voor de te creëren maatschappelijke waarden.

### 5.3 Het logische model en de woningcorporatie

Het vastgoed van woningcorporatie maakt twee functies in de bedrijfsvoering mogelijk; de beleggersfunctie en de dienstverleningsfunctie (Keeris, 2007; Van Os, 2013; zie paragraaf 3.4.2). Doelstelling van de beleggersfunctie is het realiseren van voldoende financieel rendement; doelstelling van de dienstverleningsfunctie is het realiseren van zoveel mogelijk maatschappelijk waarde. De woningcorporatie zet het financieel rendement (de input) in voor de productie van goederen (vastgoed, voornamelijk woningen) en woondiensten (de output). En met het vastgoed en de woondiensten realiseert de woningcorporatie de beoogde maatschappelijke waarde (outcome)<sup>186</sup>.

De doelstelling van financiële sturing als onderdeel van het sturingsconcept van de woningcorporatie is onder meer om de financiële restricties en budgettaire mogelijkheden aan te geven ten behoeve van de productiefunctie. De doelstelling van maatschappelijke sturing is onder meer om de beoogde maatschappelijke effecten te formuleren en de wijze waarop

<sup>186</sup> Niet alle output (of productie) van woningcorporaties is vastgoed gerelateerd; diverse activiteiten, bijvoorbeeld in het kader van de verbetering van de leefbaarheid, hebben een sociaal karakter. Deze laatste soort activiteiten is in menskracht en geld uitgedrukt echter veel geringer in omvang.

en de condities waaronder deze effecten gerealiseerd kunnen worden. De doelstelling van vastgoedsturing is om op een zodanige wijze maatregelen met betrekking tot het vastgoed te nemen dat een optimaal maatschappelijk effect wordt bereikt binnen de gegeven financiële restricties. Het logisch model is derhalve goed bruikbaar als raamwerk voor de drie functies binnen de bedrijfsvoering van de woningcorporatie: de beleggingsfunctie, de dienstverleningsfunctie en de productiefunctie. Drie belangrijke kanttekeningen daarbij:

- De twee schakelfuncties van het logische model, de allocatie van middelen en het opstellen van een verandertheorie (zie paragraaf 5.2), smeden de drie domeinen van sturing aan elkaar. Dat betekent concreet dat elke stap in het productieproces ook een stap in het financiële en in het maatschappelijke sturingsproces vereist, en vice versa. Iedere stap in het productieproces resulteert – op verschillende niveaus – in beleidsuitgangspunten of -plannen. Een weergave van de financiële consequenties en van de maatschappelijke consequenties van het plan in kwestie zou in principe steeds een integraal onderdeel van die plannen moeten zijn. In hoofdstuk 6 ga ik uitgebreid op het productieproces in. De productie van goederen en diensten heeft bij woningcorporatie voornamelijk – maar niet uitsluitend – betrekking op het vastgoed. Hoofdstuk 6 heeft daarom vooral betrekking op het proces van vastgoedsturing. Daarbij komen ook de relatie tussen de drie domeinen van sturing weer aan de orde.
- De allocatie en het opstellen van een verandertheorie zijn processtappen aan het begin van de beleidscyclus. Het logisch model is als raamwerk ook bruikbaar aan het eind van de beleidscyclus. De schakelfuncties hebben dan betrekking op evaluatie en bijsturing. Daarbij staan de volgende vragen centraal:
  - Klopt de verandertheorie? Met andere woorden, heeft de gerealiseerde productie daadwerkelijk tot de beoogde effecten geleid?
  - Is de allocatie gerealiseerd? Met andere woorden, heeft de productie de voor- spelde financiële effecten tot gevolg gehad?

Dergelijke vragen kunnen de basis vormen voor een evaluatie-instrument als de Balanced ScoreCard.

- De allocatie van middelen betreft in deze dissertatie de toedeling op strategisch (programmatisch) van middelen aan verschillende activiteiten van de woningcorporatie. Als deze allocatie is vastgesteld, dient – bij vastgoed gerelateerde activiteiten – het aan een bepaalde activiteit toegekende budget nog nader verdeeld te worden over gebieden en / of vastgoedcomplexen. Deze ruimtelijke allocatie vormt geen onderdeel van het te ontwikkelen allocatiemodel, maar wordt in hoofdstuk 6 nog aangestipt als essentieel onderdeel van het proces van vastgoedsturing.

## 5.4 Het transactiemodel

Hansmann (1987) wijt marktfalen aan informatie-asymmetrie tussen vraag- en aanbodpartijen met als nadelig effect dat een deel van de vraag naar producten of diensten niet geho-

noreerd kan worden, vanwege het ontbreken van aanbod of vanwege een te hoge prijs van het aanbod. Om in die situaties te voorzien bestaan er alternatieve mechanismen en contractvormen. Ruys biedt een economisch perspectief op het maatschappelijk ondernemerschap dat is gebaseerd op een diensteneconomie waarin transacties en instituties centraal staan (Ruys, 2006; Ruys et al, 2007). Hij onderscheidt vier rollen in de diensteneconomie: twee zingevende rollen – de dienstontvanger en de dienstverlener – en twee institutionele – de opdrachtgever (de principaal) en de opdrachtnemer (de agent) –. Ruys deelt zowel de dienstontvangers (clubs) als de dienstverleners (teams) in drie groepen in op basis van de omvang van groepen die homogeen zijn wat betreft de aard van de vraag respectievelijk het aanbod van de diensten. Op deze wijze ontstaan negen typen diensten, uiteenlopend van gemeenschapsdiensten die vormgeven aan de solidariteit binnen de totale gemeenschap (op basis van het mechanisme ‘herverdeling’) tot zakelijke particuliere diensten die vormgeven aan de economische efficiëntie van het aanbod (op basis van het mechanisme ‘marktwerking’) (zie tabel 5-1 en tabel 5-2).

tabel 5-1: typen diensten (P. Ruys)

<b>Dienstverleners</b> <b>Dienstontvangers</b>	<b>Een veelomvattende taak</b>	<b>Een specifieke sociale taak</b>	<b>Specifieke individuele taken</b>
<b>Een veelomvattend belang</b>	Gemeenschapsdiensten	Professionele diensten van algemeen belang (DAB) <sup>187</sup>	Zakelijke diensten van algemeen economisch belang (DAEB)
<b>Een deelbelang</b>	Maatschappelijke diensten van een deelbelang	Civiele diensten	Zakelijke diensten van een deelbelang
<b>Particuliere belangen</b>	Gemeenschapsdienst voor particuliere ontvangers	Professionele diensten voor particuliere cliënten	Zakelijke particuliere diensten

<sup>187</sup> Zie voor een nadere toelichting van DA(E)B hoofdstuk 2.

tabel 5-2: instituties voor dienstverlening (P. Ruys)

<b>Opdrachtnemers</b> <b>Opdrachtgevers</b>	<b>Regering of publiekrechtelijke uitvoerders</b>	<b>Civiele (professionele) organisaties</b>	<b>Private personen of organisaties (privaat recht)</b>
<b>Parlement of publiekrechtelijke raden</b>	Overheidsstelsel	Opdrachtstelsel (overheidsbedrijven, ZBO's)	Uitbestedingstelsel (regulering, PPS)
<b>Civiele (belangenbehartigende) organen (stakeholders)</b>	Belangengroepsysteem (media, politieke partijen, NGO's)	Stakeholders stelsel (civiele of non-profit organisaties)	Vennootschappen (economische netwerken)
<b>Private personen of organisaties (privaat-recht)</b>	Burgerschapstelsel	Verenigingen, coöperaties	Marktstelsel

Daarnaast onderscheidt Ruys zoals gezegd opdrachtgevers en opdrachtnemers. Beide categorieën deelt hij in drie niveaus in al naar gelang hun institutionele bevoegdheid en rationaliteit. Ook dan ontstaan negen varianten; in dit geval van transactietypen, uiteenlopend van 'legitimatie voor administratie'-contracten (denk aan de bevoegdheid om inkomensgegevens bij te houden ten behoeve van belastingheffing) tot 'prijs voor product'-contracten (zie tabel 5-3).

tabel 5-3: contractvormen (P. Ruys)

<b>Opdrachtnemers</b> <b>Opdrachtgevers</b>	<b>Administratieve bevoegdheid en rationaliteit</b>	<b>Professionele competentie en rationaliteit</b>	<b>Commerciële competentie en rationaliteit</b>
<b>Politieke bevoegdheid en rationaliteit</b>	'Legitimatie voor administratie' contract	'Legitimatie voor taak' contracten	'Budget voor outcome' contracten
<b>Groepscompetentie en rationaliteit; groepsbelangen</b>	'Politieke steun voor administratie' contracten	'Stakeholders voor taken' contracten (civiele of non-profit organisaties)	'Stakeholders voor output' contracten
<b>Private competentie en rationaliteit; particuliere belangen</b>	'Private contributies voor administratie' contracten	'Private contributies voor specifieke taken' contracten	'Prijs voor product' contracten

Civiele organisaties vormen een logische schakel tussen de overheid en privaatrechtelijke organisaties, waarbij zowel overheidsorganen, civiele organen als private personen of organisaties opdrachtgever kunnen zijn. De maatschappelijke onderneming sluit transacties met

verschillende soorten stakeholders; in het geval van de woningcorporaties gaat het om zowel de rijksoverheid als om lokale overheden<sup>188</sup>.

Iedere producent van goederen en diensten, dus ook de maatschappelijke onderneming, produceert op basis van transacties en ten behoeve daarvan af te sluiten contracten. John R. Commons (1934; 1950, geciteerd in: Smith Ring & Van de Ven 1989: 171) stelt (als eerste) dat transacties de fundamentele bouwstenen vormen van sociale, economische en juridische relaties<sup>189</sup>. Bij de totstandkoming van transacties spelen vertrouwen, verwachtingen, risico's en omgeving een belangrijke rol. Smith Ring en Van de Ven omschrijven deze transacties als 'deals' bij het uitwisselen van eigendomsrechten. Het gaat hierbij om transacties tussen organisaties, maar volgens de beide auteurs is een dergelijke transactietheorie ook van toepassing op contracten die tussen functionarissen binnen organisaties worden gesloten.

De intermediaire positie van maatschappelijke ondernemingen heeft ten aanzien van de centrale rol van transacties een aantal belangrijke consequenties:

- Een maatschappelijke onderneming kent doorgaans een (groot) aantal stakeholders die als coproductent – anders dan als leverancier of afnemer – als transactiepartner optreden.
- Die stakeholders hebben als coproductent doorgaans met meer partners te maken en vormen dus met elkaar een netwerk van partijen en een netwerk van transacties. Moore geeft aan dat het voor een effectieve en efficiënte productie van belang is dat er sprake is van een regisseur in dit netwerk: de 'public value manager'.
- Vanwege het te dienen maatschappelijke belang is transparantie vereist ten aanzien van de transacties en derhalve ook ten aanzien van de kosten en baten voor alle partijen die in de transactie betrokken zijn. Hieruit blijkt in hoeverre de partijen een evenwicht in kosten en baten hebben bereikt, dat wil zeggen in offers en gecreëerde waarde; zowel bedrijfseconomische als maatschappelijke. Het streven naar een evenwicht per transactie of over het totaal van een programma van transacties geldt overigens niet specifiek voor maatschappelijke ondernemingen.
- Partijen dienen het allereerst eens te worden over de gezamenlijk te realiseren maatschappelijke baat en dus over de doelstelling van de 'productie'. Het logische model laat zien dat partijen vervolgens overeenstemming (moeten) zoeken over de concrete activiteiten.
- Iedere partij in de transactie heeft vanuit zijn of haar positie de onderhandelingsinzet bepaald: de hoeveelheid waarde, uitgedrukt in de gehanteerde numeraire, die men wil

<sup>188</sup> De meeste transacties met de rijksoverheid komen op collectief niveau tot stand, dat wil zeggen transacties tussen de sector als geheel en het rijk.

<sup>189</sup> De inzichten van Commons (Commons, John R. (1934) *Institutional Economics*. Madison: University of Wisconsin) zijn later uitgewerkt onder meer door Coase (Coase, Ronald H. (1937/52); *The Nature of the Firm*. Oorspr. in: *Economica* 4 (1937): 386-405) en Williamson (Williamson, Oliver E. (1971); *Vertical Integration of Production: Market Failure Considerations*. *American Economic Review* 61:233-61).



realiseren ten koste van een minimaal financieel offer. Deze vooraf geformuleerde inzet leidt tot enkele handelingsperspectieven, waarna de regisseur de knoop doorhakt ten aanzien van het te kiezen scenario of perspectief.

- Uiteindelijk wordt in een contract vastgelegd onder welke voorwaarden de transactie tot stand is gekomen alsmede de verdeling van verantwoordelijkheden en de wijze waarop verantwoording over de transactie afgelegd dient te worden.
- De numeraire (de meeteenheid) waarin een transactie uitgedrukt wordt is niet altijd geld, maar kan ook een andere vorm van waarde betreffen, bijvoorbeeld arbeidsinzet, tijd of een plaats op een podium (zie Heertje, 2010). De keuze voor de meeteenheid is situationeel bepaald, maar zal wel altijd voorafgaand aan de transactie door de partijen gezamenlijk gedefinieerd moeten worden.

Het gaat, in het bijzonder bij maatschappelijke ondernemingen, om uiteenlopende producten en veelvormige programma's van activiteiten en om meervoudige doelstellingen waaraan verschillende stakeholders (als coproductent of leverancier) bijdragen leveren. Tijdens de beleids- en planvorming formuleert de maatschappelijke onderneming een voorgenomen allocatie van middelen op basis van de verschillende handelingsperspectieven die zij als output in het beleid beschreven heeft. Vervolgens vindt afstemming plaats met de stakeholders van de onderneming met als uiteindelijk resultaat een contractueel vastgelegde transactie, waarna de feitelijke allocatie van middelen en de productie kan plaatsvinden. Het is uiteindelijk aan het bestuur van de maatschappelijke onderneming om te bepalen wat de onderhandelingsinzet is en de bandbreedte waarbinnen de transactie tot stand mag komen. Deze sequentie van handelingen past goed in het schema van het logische model, indien in dit model onderscheid gemaakt wordt tussen beleidsvormingsproces en voortbrengingsproces (zie figuur 5-1).

## 5.5 Het transactiemodel en de woningcorporatie

Woningcorporaties zijn private rechtspersonen met een wettelijke taak en een non-profit karakter (zie het schema van Minderman, figuur 3-1) en behoren als opdrachtnemer tot de categorie van professionele organisaties (de middengroep in tabel 5-2 van Ruys). De wetgever is de opdrachtgever die de wettelijke taak oplegt aan woningcorporaties, een taak die in termen van prestatievelden is geformuleerd (het BBSH; zie hoofdstuk 2). De overheid zou hiertoe, overeenkomstig de indeling van Ruys (zie tabel 5-3) een 'legitimatie voor taak' contract dienen af te sluiten met de woningcorporaties. Dat stemt overeen met de werkelijkheid: er vindt geen waarneembare transactie plaats in de vorm van periodieke subsidiegelden of budgetten waar aantoonbare (outcome)-prestaties tegenover staan. Het benodigde budget is door middel van een eenmalige zogenoemde 'brutering' (zie hoofdstuk 2) al aan de woningcorporaties overgedragen in de vorm van een aanzienlijk eigen vermogen. Een groot deel van de discussie over prestatiesturing die in hoofdstuk 2 is toegelicht komt voort uit het in wezen troebele karakter van deze transactie.

De huurders van de woningcorporaties – private personen en soms private organisaties zoals een huisartsencollectief – vormen de belangrijkste opdrachtgevers van de woningcorporatie. Zij sluiten huurcontracten af met de woningcorporaties; in feite ‘prijs voor product’ contracten en geen ‘private contributies voor specifieke taken’ contracten met de woningcorporaties die in het schema van Ruys genoemd zijn bij professionele organisaties. In die relatie fungeren woningcorporaties (cf. het schema van Ruys) als private organisaties. Maar ook deze situatie is troebel: de woningcorporatie past, additioneel aan de toekenning van huurtoeslag door de overheid, een reductie op de huurprijs toe met behulp van haar ‘maatschappelijk gebonden’ vermogen, en vraagt derhalve doorgaans niet de markthuurl.

De professionele organisatie dient volgens Ruys te beschikken over professionele competenties en rationaliteit, de private organisaties over commerciële competenties en rationaliteit. De woningcorporatie heeft (ook) in het licht van de indeling van Ruys als maatschappelijke onderneming een hybride karakter. Ruys (pp. 14) stelt de maatschappelijke ondernemingen “*in hoge mate bijdragen aan de welvaart*”, maar problemen ervaren bij “*het innemen van de juiste positie in het economische veld*”. Een uitbreiding van de diensten naar op de markt verhandelbare diensten kan volgens Ruys de kracht van de maatschappelijke ondernemingen vergroten, maar Ruys ziet tegelijkertijd het risico van die verschuiving voor de cultuur en dus het gedrag van de organisatie; de kans is groot dat deze niet meer voldoende aansluit bij de gewenste competenties<sup>190</sup>. Een mogelijke oplossing volgens Ruys is het opsplitsen van de organisatie in “*complementaire deeltakken met een eigen rationaliteit*”<sup>191</sup>, waardoor de facto een ‘hybride alliantie’ ontstaat. Deze visie heeft consequenties voor de samenstelling van het taakveld van de woningcorporaties. Activiteiten die niet met de kerntaak – het verhuren van woningen aan de lagere inkomensgroepen – te maken hebben, zouden in een aparte entiteit ondergebracht moeten worden<sup>192</sup>. Ook het ‘legitimatie voor taak’ contract zou door een ‘budget voor outcome’ contract vervangen moeten worden. Concreet zou dit laatste betekenen dat door een uitruil van de verhuurdersheffing (zie hoofdstuk 2) en de huurtoeslag de woningcorporatie verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van de huurtoeslag. De huurtoeslag van de overheid en de huuraflslag die de woningcorporaties toepassen<sup>193</sup> worden dan geïntegreerd.

Afgezien van de mogelijkheid en wenselijkheid van een “*andere positie in het economische veld*” (Ruys) voor de woningcorporatie, is het in alle gevallen wenselijk om inzicht te geven in de diverse transactie-situaties. De allocatiemethodiek kan daar een bijdrage aan leveren door per (type) activiteit inzichtelijk te maken van welke levering en tegenprestatie sprake is en welke maatschappelijke effecten de levering van een goed of dienst heeft. Op deze wijze

<sup>190</sup> Vergelijk wat door onder andere Simon (1989) over de nadelen van hybriditeit naar voren is gebracht (zie paragraaf 3.3.5).

<sup>191</sup> Zie ook noot 115 waarin de regie-corporatie en het DrieKamerModel worden genoemd waarin een vergelijkbare splitsing wordt gesuggereerd.

<sup>192</sup> Daarbij de kanttekening dat dit onderscheid een andere is dan die tussen DAEB en niet-DAEB. Ook activiteiten buiten de kerntaak van woningcorporaties kunnen immers wel onder de DAEB-activiteiten vallen.

<sup>193</sup> Dat wil zeggen een lagere huur in rekening brengen dan de markthuurl.

zijn de opdrachtgever en de opdrachtnemer beter in staat om een passend (type) leveringscontract te sluiten.

## **5.6 Een programma van eisen voor de allocatiemethodiek bij woningcorporaties**

Met de in hoofdstuk 3 beschreven kenmerken van de maatschappelijke onderneming en de twee benaderingswijzen uit de vorige paragrafen (het logische model en het transactiemodel) zijn enkele eisen te formuleren die gesteld zouden moeten worden aan de allocatie van het beschikbare vermogen van de woningcorporaties.

### **5.6.1 De allocatie in het licht van de kenmerken van de maatschappelijke ondernemingen**

In hoofdstuk 3 heb ik een overzicht gegeven van de kenmerken van de maatschappelijke onderneming en enkele kanttekeningen geplaatst bij de toepasbaarheid van deze kenmerken op de woningcorporatiesector. Hieronder laat ik deze lijst van kenmerken de revue passeren, waarbij ik aangeef welke invloed de kenmerken hebben op de inhoud en vormgeving van de allocatie.

#### **Public value**

In principe stelt de woningcorporatie in haar missie de door de onderneming te realiseren maatschappelijke waarde centraal. In het licht van de allocatie dient de woningcorporatie de missie uit te werken in zoveel mogelijk SMART geformuleerde outcomedoelstellingen. Deze doelstellingen hebben betrekking op de beoogde effecten van het handelen oftewel de te realiseren maatschappelijke waarde (*public value*). Daarbij dient de woningcorporatie nadrukkelijk haar keuzen ten aanzien van de positionering van de onderneming (de keuze van het werkgebied en het werkdomein etc.) uit te werken in randvoorwaarden of beperkingen. Dit geeft de onderneming tevens aanleiding om doelstellingen onderling te prioriteren. Op deze manier wordt de te realiseren *public value* intern en extern zichtbaar gemaakt.

#### **Public spirit**

De intrinsieke motivatie van de maatschappelijke onderneming en haar bestuur om maatschappelijke waarde te creëren is een cultuuraspect, dat vooral tot uitdrukking komt in het dagelijks handelen en de alledaagse keuzen waar dat handelen voortdurend aanleiding toe geeft. Het is derhalve een drijfveer die in alle lagen van de onderneming herkenbaar moet zijn. Er is geen directe relatie met de allocatiefunctie, maar de *public spirit* kan aanleiding zijn om onder andere door middel van de allocatiefunctie de maatschappelijke motivatie van de onderneming expliciet en transparant te (willen) maken. De allocatiemethodiek dient derhalve in deze explicitering en transparantie te voorzien.

## Discretionaire ruimte

De discretionaire ruimte kan men in de allocatiefunctie op twee plaatsen aantreffen: ten eerste in de mogelijkheid om de missie en outcomedoelstellingen te bepalen en naar eigen inzicht uit te werken in strategieën en daaruit voortvloeiende output- of productiedoelstellingen en ten tweede in de mogelijkheid om een prioritering aan te brengen in zowel de verschillende vormen van outcome als in de verschillende productievormen<sup>194</sup>. De discretionaire ruimte wordt beperkt door wet- en regelgeving en door contracten met publieke organen, zoals prestatieafspraken met gemeenten. Deze restricties zullen doorgaans betrekking hebben op de output van de woningcorporatie, vanwege de nog geringe focus van gemeenten en woningcorporatie op outcome-prestaties en het nog grotendeels ontbreken van een *evidence based theory of change*.

## Ondernemerschap

Het beschikken over voldoende discretionaire ruimte is een voorwaarde om het ondernemerschap betekenis te geven. Een van de kenmerken van het ondernemerschap is de risicobereidheid binnen de kaders van wat (door de onderneming en haar stakeholders) financieel en maatschappelijk toelaatbaar wordt gevonden. Binnen de allocatiemethodiek dient daarom een risicofunctie te worden opgenomen die grenzen stelt aan de mate van risico die de maatschappelijke onderneming ten aanzien van verwachte kosten en opbrengsten mag nemen.

## Non-distribution constraint

De allocatiefunctie dient financieel gezien een gesloten systeem te zijn, dat wil zeggen dat de functie erin voorziet dat alle opbrengsten die de verschillende activiteiten genereren ten goede komen aan het budget dat beschikbaar is voor het brengen van bedrijfseconomisch offers die voortvloeien uit andere activiteiten. Er mag wel sprake zijn van een redelijk vergoeding voor medewerkers<sup>195</sup> en financiers, maar geen sprake van uit te keren dividend of bonussen die afhankelijk zijn van het financieel resultaat van de onderneming.

## Overige kenmerken

De overige kenmerken, burgerzelforganisatie, binding met de gemeenschap, professionele samenwerking en meervoudige legitimatie hebben in het kader van de allocatiefunctie niet zozeer op de inhoud betrekking maar hebben wel invloed op de inrichting van het proces van alloceren. Centraal staat daarbij de vraag op welke wijze de verschillende stakeholders betrokken worden bij en invloed uit kunnen oefenen op de inhoudelijke keuzen die in het allocatieproces gemaakt moeten worden. Om een zinvolle bijdrage van stakeholders mogelijk te maken dient het proces aan een aantal eisen te voldoen. Te denken valt aan eisen met betrekking tot de informatievoorziening, het bieden van alternatieven, het stellen van

<sup>194</sup> Aspecten van outcome zijn bijvoorbeeld betaalbaarheid en beschikbaarheid; productvormen zijn bijvoorbeeld nieuwbouw, renovatie en leefbaarheidsmaatregelen.

<sup>195</sup> Waaronder ook de bezoldigde bestuurders zijn begrepen.

duidelijke randvoorwaarden, terugkoppeling van besluiten, aantoonbare verwerking van besluiten in planvorming etc. Dat vraagstuk is onderdeel van het zogenoemde stakeholder-management; dat valt echter buiten het bestek van deze studie<sup>196</sup>.

## 5.6.2 Beslissingsbevoegdheden verdeeld

Het is niet zozeer de vraag òf, maar met wie de woningcorporatie haar principaliteit moet delen; met de kring van professionele stakeholders (zie Minderman, 2008), met de klanten, de belanghebbende burgers of met de overheid (die al over een eigen principaliteit ten aanzien van de outcome dient te beschikken; zie hierboven)? Op basis van de conclusies uit paragraaf 3.4.3 is de volgende verdeling van bevoegdheden mogelijk (tabel 5-4):

*tabel 5-4: verdeling van de principaliteit bij woningcorporaties*

Beleidscategorie	Principaal: bevoegd tot het formuleren van de betreffende beleidscategorie
De aard van de gewenste outcome in de vorm van kwalitatief omschreven prestatievelden en in de vorm van minimumnormen ten aanzien van 'beschikbaarheid', 'betaalbaarheid' en 'kwaliteit'.	De rijksoverheid (op basis van een 'legitimatie voor taak' contract of een 'budget voor outcome' contract afhankelijk van de institutionele context (naar Ruys).
Outcomedoelstellingen (op ondernemingsniveau) geënt op de lokale maatschappelijke opgaven	De woningcorporatie in samenspraak met de lokale gemeenschap van stakeholders (op basis van 'stakeholders voor taken' contracten
Strategiebepaling (het bepalen van de gewenste output)	De woningcorporatie in samenspraak met de lokale gemeenschap van stakeholders (id.)
Outputdoelstellingen en allocatie van middelen (op ondernemingsniveau) geënt op de lokale maatschappelijke opgaven	De woningcorporatie na consultatie van de lokale gemeenschap van stakeholders (id.)
Beoordelingscriteria voor toezicht op financiële en bedrijfsmatige continuïteit	De rijksoverheid
Financiële kaders op ondernemingsniveau gegeven de lokale maatschappelijke opgaven	De woningcorporatie

Een dergelijke verdeling heeft onder andere als consequentie dat de woningcorporatie verantwoordelijk is voor de formulering van haar ondernemingsstrategie. De ondernemingsstrategie behelst twee aspecten:

- De positionering van de organisatie, oftewel de bepaling van dat deel van de maatschappelijke opgaven die de woningcorporatie tot haar verantwoordelijkheid wil rekenen;

---

<sup>196</sup> Zie onder andere De Jongh, 2009

- De zogenaamde verandertheorie, oftewel de bepaling van het meest effectieve programma van activiteiten voor de aanpak van de maatschappelijke problemen die de woningcorporatie tot haar verantwoordelijkheid rekent.

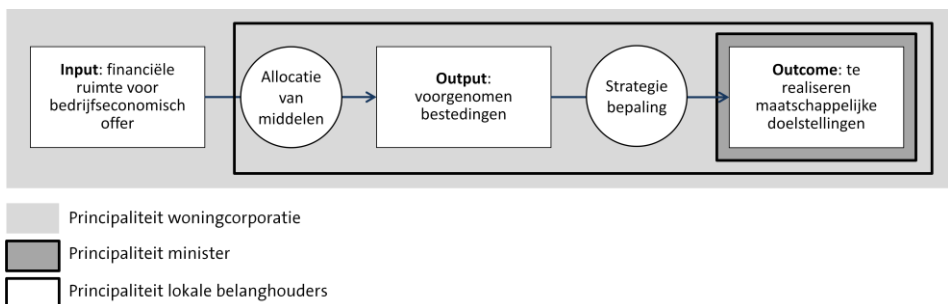
Merk op dat de rijksoverheid aan de achterhand zit; zij stuurt bij op basis van globale kaders (op het vlak van maatschappelijke outcome en financiën).

Wenselijk is dat de woningcorporatie beide aspecten van strategiebepaling in samenspraak met de lokale gemeenschap van stakeholders verzorgt, echter binnen de kaders die de rijksoverheid door middel van de prestatievelden van het BBSH aanreikt (of het ‘gebied van de volkshuisvesting’ in de Herzieningswet). Het belang van een effectieve strategiebepaling is groot en vraagt daarom om formele protocollen voor onderling overleg tussen stakeholders aan het begin en verantwoording aan stakeholders aan het eind van de beleidscyclus. Een dergelijke protocollaire eis is in overeenstemming met verschillende adviezen die in opdracht van het ministerie van VROM / BZK en Aedes zijn opgesteld. Niettegenstaande de protocollen is het bestuur van de woningcorporatie eindverantwoordelijk voor de besluiten ten aanzien van positionering (binnen de kaders van het BBSH / Herzieningswet), outcome-doelstellingen, handelingsstrategie en outputdoelstellingen.

In de verantwoordelijkheid ten aanzien van de (beide aspecten van de) strategie ligt de noodzaak voor ondernemend gedrag besloten, dat zich kenmerkt door innovatie en het nemen van (proportionele) risico's. De voor het ondernemend gedrag noodzakelijke disciplineren wordt in het geval van de maatschappelijke ondernemer niet alleen gevonden in een intrinsieke motivatie ('public spirit'), maar ook in een adequate prestatiemeting in combinatie met een stelsel van horizontale en verticale verantwoording, dat wil zeggen verantwoording aan de lokale stakeholders respectievelijk de rijksoverheid als principaal.

### 5.6.3 Het logische model en de allocatiefunctie

Het logische model kan dienen als onderlegger voor de allocatiefunctie (zie figuur 5.3). Beleids- en planvorming vindt – in een overigens cyclisch proces (zie hoofdstuk 6) – van rechts naar links in het schema van het logische model plaats (Van Os, 2013).



figuur 5-3: het logische model en principaliteit

## Outcome

De rol van de rijksoverheid zou zich geven het gedachtengoed van de maatschappelijke onderneming grotendeels moeten beperken tot het mede formuleren van de gewenste outcome in de vorm van generieke prestatienormen, zoals een maximaal toelaatbare huurquote<sup>197</sup> en een minimaal aanvaardbare kwaliteitsnorm<sup>198</sup>. Dit ter aanvulling op de rechtmatigheidstoets door het CFV (namens de centrale overheid) van de corporatieactiviteiten<sup>199</sup>. De gewenste outcome wordt voor het overige bij voorkeur lokaal bepaald, vanwege de lokaal-specifieke kenmerken van de woningmarkt en de maatschappelijke opgaven. De woningcorporatie deelt haar principaliteit ten aanzien van de outcome derhalve niet alleen met de centrale overheid, maar tevens met haar lokale partners (gemeente, huurdersorganisatie en zogenoemde coproductanten). Het bestuur van de woningcorporatie blijft echter vanwege zijn wettelijke bestuursverantwoordelijkheid en het eigendom van het vastgoed eindverantwoordelijk voor de lokale keuzen ten aanzien van de te realiseren outcome.

## Strategiebepaling en output

De output heeft in belangrijke mate betrekking op het (regulier) verhuren van woningen. De allocatie betreft daarbij de toedeling van beheer- en onderhoudsmiddelen en de ‘verkapte’ subsidie in de vorm van een huurafslag ten opzichte van de geldende markthuur. Daarnaast betreft de output (des)investeringen en extra (beheer)interventies. De strategiebepaling (conform de zogenoemde verandertheorie) is doorgaans een lokale aangelegenheid, omdat de concrete activiteiten of interventies van de woningcorporatie, die de uitkomst vormen van de verandertheorie, altijd lokaal vorm moeten krijgen. Een uitzondering op deze regel doet zich voor indien de minister besluit tot het opleggen van een taakstellende productie (= output) aan lokale partijen. Sinds de financiële verzelfstandiging van woningcorporaties is dit tot dusverre geen succes gebleken en heeft dit ook geen hoge prioriteit gekregen van de centrale overheid. De strategiebepaling zelf betreft een proces van zoeken, afstemmen en bijstellen.

## Input

Het bestemmen van gecreëerd vermogen voor nieuwe bestedingen met het oogmerk om maatschappelijke en / of financiële (meer)waarde te creëren dan wel om het eigen vermogen te versterken valt onder de bevoegdheid van de woningcorporatie. De bevoegdheid van de rijksoverheid beperkt zich hierbij tot het vooraf benoemen van financiële prestatienormen en het achteraf hieraan toetsen van de financiële gevolgen van de bestedingen. Deze normen zijn vooral gericht op de financiële continuïteit van de organisatie en slechts in beperkte mate op verhouding tussen beschikbare middelen en maatschappelijke opgaven

---

<sup>197</sup> De huurquote is hier gedefinieerd als het quotiënt van de netto huur en het belastbaar maandinkomen van het huishouden. Een dergelijke norm maakt deel uit van het huurtoeslagstelsel.

<sup>198</sup> Zoals bijvoorbeeld neergelegd in het Bouwbesluit.

<sup>199</sup> Bij toepassing van de Herzieningswet komt deze toets weer bij het ministerie terecht

(de zogeheten bedrijfsmatige continuïteit<sup>200</sup>). De grip van de overheid op de financiële positie speelt derhalve slechts een beperkte rol in de strategiebepaling en allocatie. Wel legt de wet- en regelgeving ten aanzien van de bestedingen enkele beperkingen op aan de woningcorporaties. Ten eerste is de aard van de toegestane activiteiten – toegestaan onder het verkrijgen van staatssteun – in beginsel limitatief opgesomd. Bestedingen die niet-toegestane activiteiten betreffen kunnen derhalve niet binnen de toegelaten instelling plaatsvinden. De door de minister vastgelegde beperking ten aanzien van risicodragende participatie in commerciële verbindingen is bedoeld om het ‘weglekken’ van kapitaal uit de volkshuisvestingsector te voorkomen. Ten behoeve van de allocatie kan de woningcorporatie desgewenst een bescheiden rendement over de activiteiten van de dochter inboeken<sup>201</sup>. De uitkering van dividend aan de interne en / of externe aandeelhouders is slechts (beperkt) mogelijk in het geval van commerciële dochters.

### 5.6.4 Transacties als bouwstenen voor het allocatiemodel

Transacties tussen de woningcorporatie en haar stakeholders (de rijksoverheid en de lokale gemeenschap van stakeholders; zie tabel 5-4) vormen het scharnierpunt tussen het beleid en het handelen van de maatschappelijke onderneming. De transacties vormen een onderdeel van de allocatiefunctie. Integratie van het proces van transactie- of contractvorming en het logische model, zoals aangevuld met de opvattingen van Moore (zie figuur 5-2), leidt tot de volgende stappen in het totale allocatieproces:

1. Het bepalen van de maatschappelijke opgave in overleg met de stakeholders.
2. Het formuleren van de ondernemingsvisie op de maatschappelijke opgave, het bepalen van de eigen rol en positie en het formuleren van de door de woningcorporatie na te streven outcomedoelstellingen.
3. Het bepalen van de verschillende strategieën of handelingsperspectieven op basis van een verandertheorie, het bepalen van de voorkeursstrategie (in de vorm van een programma van activiteiten) en het verwerven van draagvlak hiervoor onder de stakeholders.
4. Het bepalen van het beschikbare budget van middelen, het toedelen (voorgenomen alloceren) van middelen aan de verschillende activiteiten van de voorkeursstrategie en

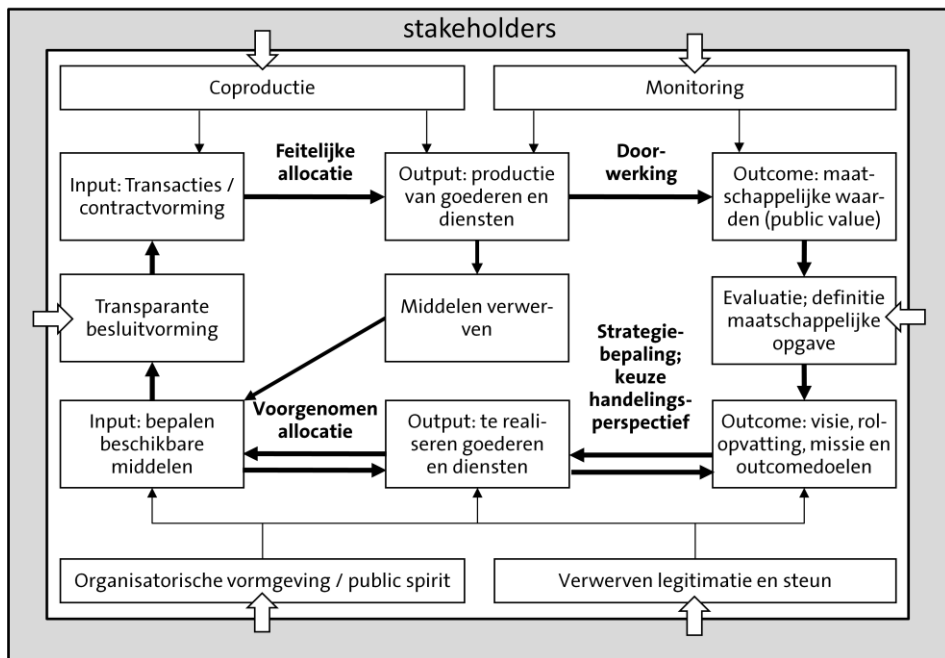
<sup>200</sup> Gedurende enige tijd heeft het CFV ook de zogenoemde overmaat van vermogen van de corporaties in beeld gebracht. Hiertegen bestond in de sector veel weerstand, omdat de duiding van de overmaat geen recht deed aan de lange termijn visie en, daarmee samenhangend, de lange termijn investeringsbehoefte van de woningcorporatie. Momenteel (vanaf begin 2011) hanteert het CFV in zijn oordeel een bandbreedte ten aanzien van het eigen vermogen (i.c. de solvabiliteit). Een solvabiliteit die boven deze bandbreedte ligt, leidt tot het oordeel dat het eigen vermogen en de maatschappelijke opgave in het werkgebied niet (meer) in evenwicht zijn. Bij de invoering van de Herzieningswet vervalt waarschijnlijk de continuïteitstoets. Er dient overigens wel een onderscheid gemaakt te worden tussen kosten en offers. In hoofdstuk 7 ga ik hier nader op in.

<sup>201</sup> Met verdiscontering van de risico's.



het opstellen van een inrichtingsplan voor de organisatie ten behoeve van de uitvoering van het programma van activiteiten.

5. Het overleggen of onderhandelen met stakeholders om te komen tot de verschillende transacties die nodig zijn om de gewenste activiteiten te ontplooiën en vervolgens het afsluiten van de benodigde contracten.
6. Het beschikbaar stellen van middelen (feitelijk alloceren) en het (met de coproducten gezamenlijk) verrichten van de afgesproken activiteiten.
7. Het gezamenlijk met de stakeholders monitoren van het effect van de activiteiten.
8. Het evalueren van het maatschappelijk effect van de activiteiten in het perspectief van de veranderende maatschappelijke omstandigheden en het (wederom) bepalen van de maatschappelijke opgave.



figuur 5-4: de beleidscyclus bij maatschappelijke ondernemingen – inclusief de allocatiefunctie – binnen het raamwerk van het logische model met inachtneming van de theorieën van Moore en Commons

In figuur 5-4 zijn bovenstaande stappen in een schema opgenomen ('lees' het schema vanaf midden-rechts met de wijzers van de klok mee; de dikke lijnen vormen de reguliere plan-do-check-act-cyclus).

In de praktijk zal dit ideale cyclische proces veel rafeliger verlopen al was het maar omdat de activiteiten binnen een programma nooit synchroon uitgevoerd zullen worden.

Drie elementen zijn extra toegevoegd aan het schema. Het eerste element betreft de stap van (monitoren,) evalueren en (her)definiëren van de maatschappelijke opgave; toegevoegd op grond van de hiervoor genoemde bevindingen ten aanzien van het logische model. De omgeving is immers dynamisch en vergt een voortdurende bijstelling van beleid. Het tweede element verwijst naar het bijzondere karakter van die maatschappelijke ondernemingen die de benodigde financiële middelen in hoofdzaak uit eigen onderneming verkrijgen. De woningcorporatie is hiervan een uitgesproken voorbeeld. Het derde element de besluitvorming over beleid en plannen op grond waarvan de uitvoering kan aanvangen. De besluitvorming dient transparant te zijn en beïnvloedbaar door stakeholders.

De drie toegevoegde elementen maken van het logische model een gesloten, in de maatschappij ingebedde beleidscyclus. Het logische model voegt aan de beleidscyclus de focus op de outcome toe, de transactietheorie benadrukt in de beleidscyclus de samenwerking met de stakeholders en het public value management koppelt de beleidscyclus aan de specifieke aspecten van organisatorische vormgeving die inherent zijn aan de maatschappelijke onderneming.

### 5.6.5 Verschuivingen in positie en het effect op de allocatiefunctie

In het voorafgaande zijn enkele richtlijnen geformuleerd ten behoeve van de allocatiefunctie bij woningcorporaties. De eerste richtlijn betreft het voorstel om het logische model als onderlegger voor de allocatiefunctie te gebruiken en andere richtlijnen betreffen enkele vormvereisten die men aan de allocatiefunctie kan stellen op grond van de kenmerken van de maatschappelijke onderneming. In hoofdstuk 2 heb ik geschetst dat de woningcorporatie in het nabije verleden een variabele positie tussen de drie polen overheid, markt en gemeenschap heeft ingenomen. Een dergelijke verschuiving van positie kan ook voor de toekomst gelden. Helderma (2007) schetst drie bewegingen – eventueel in combinatie – die de *‘orde van maatschappelijke verbanden’* kunnen ondermijnen: meer overheid (verstatelijking), meer markt (vermarkting) en / of minder gemeenschappen (vervreemding). Bij verstatelijking is de overheid te dwingend aanwezig; bij vermarkting krijgt het eigen profijt van de woningcorporatie de overhand en bij vervreemding raakt de woningcorporatie onthecht van de gemeenschap waarin ze is geworteld<sup>202</sup>. Het ondermijnen van de woningcorporatie wil zeggen dat de legitimiteit van de beleidskeuzen en het concrete handelen van de woningcorporatie afbrokkelt. Een transparante en rationele allocatie kan er aan bijdragen dat dit ondermijnende karakter voorkomen wordt. De vraag is echter of de deze bewegingen invloed hebben op de gewenste vormgeving van de allocatiemethodiek.

Omdat de overheid invloed heeft – of zou moeten hebben – op de outcomedoelstellingen en prestaties van de woningcorporatie, zou het opschuiven naar de overheid betekenen dat de invloed van de overheid zich zou moeten uitbreiden over het vraagstuk van de strategie-

<sup>202</sup> Volgens Helderma kan vervreemding een gevolg zijn van verstatelijking, van vermarkting en van een te ver doorgeschoten vermaatschappelijking. Dat laatste kan een gevolg zijn van bijvoorbeeld schaalvergroting door fusies.

bepaling (de verandertheorie in het logische model; zie figuur 5-4) en mogelijkserwijs ook over de vaststelling van concrete activiteitenprogramma's (de output). De invloed van de overheid op de strategiebepaling en activiteitenprogramma's is, zoals we al zagen, incidenteel aan de orde. Bemoeienis van de overheid met de bedrijfsvoering van woningcorporaties (de input in het logische model) zou geweld doen aan het fenomeen van de maatschappelijke onderneming. De geschetste verschuiving naar meer overheidssturing heeft geen belangrijke betekenis voor de vormgeving van de allocatiemethodiek, maar wel voor het proces van alloceren. Inhoudelijk gezien betekent de verschuiving hooguit dat een mogelijk structurele afroaming (of in theorie een subsidie ten behoeve van de sector) een vaste post in het allocatieoverzicht kan innemen. Procesmatig betekent het dat overheidsinstanties een nadrukkelijker rol dienen te spelen in het beleidsproces met betrekking tot de allocatie.

Het opschuiven naar de markt leidt tot een grotere invloed van reguliere marktmechanismen op de bedrijfsvoering en op de keuze van doelen en activiteiten. Een dergelijke verschuiving naar de markt heeft relevante betekenis voor de inhoudelijke vormgeving van de allocatiemethodiek. Het resulteert in extra posten in de allocatiesystematiek aan de kant van opbrengsten uit marktactiviteiten en aan de kant van bestedingen: een verhoging van de risicobuffer, een post voor periodieke uitkering aan aandeelhouders, het bestemmen van risicodragend kapitaal voor deelneming in andere ondernemingen. Procesmatig betekent de verschuiving dat eventuele externe aandeelhouders formele invloed willen hebben op het strategisch beleid van de onderneming en daarmee op de allocatie van middelen.

Een grotere invloed voor de betrokken gemeenschappen betreft naast de outcomedoelstellingen ook de strategie en de definitie van de gewenste output. Deze beweging heeft weinig betekenis voor de inhoudelijke vormgeving van de allocatiemethodiek, maar ook in dit geval wel voor het proces van alloceren i.c. de wijze waarop externe partijen invloed kunnen hebben op de allocatie.

## **5.7      Samengevat: eisen te stellen aan de allocatiemethodiek bezien vanuit de kennis over het maatschappelijk ondernemerschap**

Samengevat stellen we op basis van de algemene kenmerken van de maatschappelijke onderneming, het logische model, de transactietheorie en het public value management de volgende richtlijnen voor het ontwerp van de allocatiemethodiek bij woningcorporaties:

- De allocatiemethodiek heeft als doel het optimaliseren van het maatschappelijk effect gegeven het maximale budget dat voor bedrijfseconomisch offers beschikbaar is;
- De eerste stap in de allocatiemethodiek is het bepalen van de maatschappelijke opgave in overleg met de stakeholders;
- De vervolgstap in de allocatiemethodiek is het formuleren van de ondernemingsvisie op de maatschappelijke opgave, het bepalen van de eigen rol en positie en het formuleren van de door de woningcorporatie na te streven outcomedoelstellingen;

- De allocatiemethodiek bevat zoveel mogelijk SMART geformuleerde outcomedoelstellingen waarbij de mogelijkheid bestaat om de verschillende vormen van outcome en van de verschillende productvormen te prioriteren;
- De allocatiemethodiek vraagt voorts om het bepalen van de verschillende strategieën of handelingsperspectieven op basis van een verandertheorie, het bepalen van de voorkeursstrategie (in de vorm van een programma van activiteiten) en het verwerven van draagvlak hiervoor onder de stakeholders;
- De allocatiemethodiek brengt de verwachte effecten in beeld alsmede wie in welke mate in positieve en eventueel in negatieve zin de effecten van de ondernemingsactiviteiten ondervindt;
- Bovengenoemde stappen vormen een proces dat bij voorkeur een iteratief karakter heeft waarbij voorlopige aannamen doorgerekend worden en desgewenst aan stakeholders voorgelegd om vervolgens bijgesteld en verfijnd te worden;
- Het allocatiemodel toont op transparante wijze alle relevante restricties van inhoudelijke aard;
- Het allocatiemodel toont op transparante wijze alle relevante restricties van financiële aard;
- Het allocatiemodel toont het resultaat van het toedelen van middelen aan de verschillende activiteiten van de voorkeursstrategie;
- Het allocatiemodel bevat een risicofunctie die grenzen stelt aan de mate van risico die de maatschappelijke onderneming ten aanzien van verwachte kosten en opbrengsten mag nemen;
- Het allocatiemodel is financieel gezien een gesloten systeem; alle opbrengsten die de verschillende corporatieactiviteiten genereren komen ten goede aan het budget dat beschikbaar is voor het brengen van bedrijfseconomisch offers;
- Het allocatiemodel biedt de transparantie die nodig is om de verschillende stakeholders effectief invloed te geven op de strategische keuzen van de maatschappelijke onderneming;
- De uitkomst van het allocatiemodel vormt de aanzet voor het overleg of de onderhandelingen met stakeholders om te komen tot de verschillende transacties die nodig zijn om de gewenste activiteiten te ontplooiën en vervolgens het afsluiten van de benodigde contracten;
- Het allocatieproces en in het bijzonder de eerste stap hierin (het bepalen van de maatschappelijke opgave) wordt gevoed door het evalueren van het maatschappelijk effect van de activiteiten in het perspectief van de veranderende maatschappelijke omstandigheden.



## 6 Vastgoedsturing en de allocatiefunctie

### 6.1 Inleiding

Hoofdstuk 6 valt in twee delen uiteen. Het eerste deel omvat een beschrijving van het beleids- en planvormingsproces bij woningcorporaties. De inhoud is geënt op werk van o.a. Van der Broek (1998), Van Os (2013) en Nieboer (2009a). In het tweede deel wordt nader ingegaan op de plaats van de allocatiefunctie in dit beleidsproces en komen de methodieken aan de orde die momenteel in de corporatiepraktijk (experimenteel) gebruikt worden. Tevens wordt besproken welke plaats de niet-vastgoed gerelateerde activiteiten in dit sturingsproces in (kunnen) nemen.

In de voorgaande hoofdstukken is de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming gedefinieerd (hoofdstuk 3) en is de context beschreven waarin de woningcorporaties functioneren. De context betrof de institutionele omgeving van de woningcorporaties (hoofdstuk 2) en het afwegings- en besluitvormingsproces op de verschillende aggregatieniveaus waar de allocatiefunctie onderdeel van vormt (hoofdstuk 4). De analyse langs deze drie invalshoeken – de institutionele context, het maatschappelijk ondernemerschap en het besluitvormingsproces –, uitgevoerd met behulp van een tweetal concepten, het logische model en het transactiemodel, heeft diverse eisen ten aanzien van de allocatiemethodiek (model en proces) opgeleverd (hoofdstuk 5).

De allocatie is een onlosmakelijk onderdeel van het proces van beleids- en planvorming. En het proces van beleids- en planvorming heeft bij de woningcorporatie vooral betrekking op de vastgoedportefeuille. Ter illustratie: het allergrootste deel van het te alloceren budget is afkomstig is uit het rendement over de exploitatie en de verkoop van het vastgoed<sup>203</sup> en wordt besteed aan investeringen in het vastgoed. Dat is de reden om aan het proces van vastgoedsturing hier aandacht te besteden. Financiële sturing en maatschappelijke sturing, die verband houden met de twee andere componenten van het logische model ('input' en 'outcome') staan in de volgende hoofdstukken (7 en 8) centraal. We beginnen echter met een schets van het beleids- en planvormingsproces.

### 6.2 Het proces van vastgoedsturing

#### 6.2.1 Procesmodellen voor vastgoedsturing

Voor een nadere beschrijving van het proces van vastgoedsturing wordt in de praktijk van woningcorporaties een aantal procesmodellen gebruikt. De eerste aanzet voor een dergelijk procesmodel is, in Nederland, gegeven door Van den Broeke (1998). Dat model is later door Nieboer en Straub (2002) verder uitgewerkt. Nieboer (2009a) heeft het model van Van den

<sup>203</sup> Gegeven de cijfers van het CFV hebben onrendabele bestedingen voor 80 à 85% betrekking op activiteiten van de eerste soort: renovaties in allerlei vormen, sloop en vervangende nieuwbouw, nieuwbouw op nieuwe locaties en aankoop van vastgoed (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2008a).

Broeke in een recente studie vergeleken met andere procesmodellen die in de Nederlandse corporatiesector gangbaar zijn (zie onder andere Gruis en Van Sprundel, 2003, Eskinasi, 2006, Van Os, 2013). Ook in zijn dissertatie gaat Nieboer (2009b) uitgebreid in op verschillende procesmodellen; naast de modellen die in Nederland in zwang zijn ook enkele modellen die in het buitenland gebruikt worden. Als meest recente modellen noemt Nieboer:

- Het OTB-model, gebaseerd op het procesmodel van Van den Broeke en uitgewerkt door Heeger in 2001 en later in nieuwere versies in 2007 en 2008 (Heeger & Van der Haak, 2001 en Heeger, 2003 en 2004). Heeger en Van der Haak geven aan dat een groot aantal beslisfactoren van invloed is op investeringsbeslissingen; niet zozeer in het model zelf, maar wel in de uitwerking van de stappen in het model. In de laatste versie (beschreven in Nieboer, 2009b) legt Heeger tevens de nadruk op de verschillende schaalniveaus die in het voorraadbeleid relevant zijn.
- Het model dat Gruis en Van Sprundel hebben uitgewerkt voor woningcorporatie Delft-wonen (Gruis & Van Sprundel, 2003). In dit model introduceren Gruis en Van Sprundel het begrip ‘economisch offer’ (het verschil tussen de marktwaarde en de bedrijfswaarde van een woningcomplex; zie ook hoofdstuk 7).
- Het model van Eskinasi (2006). Eskinasi legt nadruk op de verankering van het proces van vastgoedsturing in de organisatie en tevens op het belang van de bedrijfsstrategie als kader voor de vastgoedstrategie.
- De ‘beleidsachtbaan’ van Van Os (2013) waarin twee beleidscycli centraal staan; een cyclus van het strategische niveau naar het tactische niveau en terug en een cyclus van het tactische naar het operationele niveau en terug. Het raakpunt tussen beide cycli neemt in het proces een cruciale plaats in.

Nieboer (2009) constateert dat al deze procesmodellen slechts beperkt bijdragen aan de aansluiting van het beleid op de investeringskeuzen, ondanks de aandacht die de modellenmakers hebben voor de wisselwerking tussen de verschillende schaalniveaus en voor de inbedding van het beleid in de organisatie, uiteindelijk in de werkprocessen. De modellen tonen volgens Nieboer nog een aantal tekortkomingen. Nieboer stelt (pp. 276) *“Met uitzondering van het model van Van Os hebben ook deze modellen toch nog het gemis dat zij, misschien onbedoeld, suggereren dat 1) investeringskeuzen voornamelijk uit centraal ontwikkeld beleid voortkomen dan wel dienen voort te komen, 2) de corporatie in het keuzeproces als één ongedeelde actor gezien kan worden, zonder interne verschillen van benadering en opvatting en 3) de corporatie deze keuzen in haar eentje maakt. Al deze drie veronderstellingen blijken niet op te gaan.”*

Uit de studie van Nieboer blijkt dat deze veronderstellingen niet opgaan. Overmeeren en Zijlstra (2009) bevestigen dit maar geven wel aan dat een sterke verankering van het (vastgoed)beleid nodig is om ruimte te geven aan onvermijdelijke afwijkingen, die ingegeven worden door de praktijk op operationeel niveau (Dankert, 2009). De praktijk is immers dwingend; uiteindelijk vinden de onomkeerbare beslissingen met materiële consequenties

op operationeel niveau plaats. Nieboer brengt in zijn dissertatie een aangepast procesmodel naar voren dat tegemoet komt aan de door hem gesignaleerde tekortkomingen. Hierin onderscheidt hij een actor die verantwoordelijk is voor het portefeuillebeleid en actoren die verantwoordelijk zijn voor investeringsbeslissingen op wijk- en / of complexniveau. Beide (typen) actoren hebben invloed op de uiteindelijke strategieformulering. Verder benadrukt hij het belang van het 'heen- en terugdenken' tussen de verschillende schaalniveaus in het proces van vastgoedsturing.

## 6.2.2 Kritiek op de modelmatige benadering

De door Nieboer gesignaleerde tekortkomingen in de beschreven procesmodellen kunnen worden geplaatst tegen de achtergrond van meer fundamentele kritieken op procesmodellen voor beleids- of strategievorming. Nieboer zelf geeft aan dat dergelijke modellen voortkomen uit de rationele planningschool. Voor deze processen (beleidsvorming, strategievorming) geldt dat de weergave ervan in modellen ideaaltypisch is en dat de processen in de praktijk veel meer een incrementeel karakter hebben. Er zijn in de managementliteratuur vele algemene modellen opgetekend die een beeld geven van de wijze waarop beleid en beleidsplannen tot stand komen. Van den Broeke (1998) onderscheidt twee uitersten: de synoptische en de incrementele benadering. De synoptische benadering staat voor een rationeel, lineair planningproces; de incrementele benadering staat voor een versnipperd, intuïtief zoekproces met tal van ongeplande terugkoppelingen. Lindblom was een van eersten die een alternatief bood voor de rationele planning met zijn theorie van 'muddling through' (Lindblom, 1959). Kern ervan is dat een intuïtief zoekproces weliswaar de dagelijkse praktijk vormt maar dat de professional de discipline moet opbrengen om van tijd tot tijd terug te grijpen op de rationele planning om zodoende op koers te blijven. De gangbare procesmodellen leunen sterk op de synoptische benadering, hoewel in de praktijk het proces een sterk incrementeel karakter kent (Nieboer, 2009a)<sup>204</sup>. Naast de verschillende plan-

<sup>204</sup> Nieboer zelf verwijst naar een studie van Butler, Davies, Pike & Sharp (*Strategic investment decisions; theory, practice and process*; Londen, Routledge, 1993) die naast de rationele planningbenadering nog drie andere benaderingen onderkent: de beperkt-rationele benadering (over de doelen bestaat eensgezindheid, maar over de middelen niet), de politieke benadering (over de doelen is men onzeker of het oneens; over de middelen bestaat eensgezindheid) en de vuilnisvatbenadering (noch over de doelen, noch over de middelen is vooraf eensgezindheid). De beperkt-rationele verwijst vooral naar studies van Simon (*Administrative behaviour; a study of decision-making processes in Administrative Organizations*, The Free Press, Londen, 1976) en Mintzberg & Waters in een klassiek geworden artikel (*Of strategies, deliberate and emergent*; in: *Strategic Management Journal*, vol. 6, 257-272, 1985). De vuilnisvatbenadering is oorspronkelijk afkomstig van Cohen, March en Ohlsen (*A, carbage can model on organizational choice*, *Administrative Science Quarterly*, nr. 17, 1972). De politieke benadering is te vinden in studies van onder meer Healey (*Planning through debat; the communicative turn in planning theory*, *Town Planning Review* 63, 1992) en De Roo en Voogd (*Methodologie van planning; over processen ter beïnvloeding van de fysieke leefomgeving*, Coutinho, Bussum, 2004) als het gaat om de nadruk op samenwerking tussen partijen en in studies van onder meer Castells (*City, class and power*, Macmillan, Londen, 1978) en Forester (*Planning in the face of power*, University of California Press, Berkeley, 1989) die vooral de nadruk leggen op conflicterende belangen. Zie Nieboer (2009b) voor een meer uitgebreide behandeling van deze planningsbenaderingen. Merk op dat deze zienswijzen op planning niet toevallig overeenkomsten vertonen met de verschillende zienswijzen op het besluitvormingsproces in organisaties (zie hoofdstuk 3). We komen in deze voetnoot deels dezelfde auteurs tegen.



ningscholen die Nieboer beschrijft kan op een aantal andere wijzen naar het proces van vastgoedsturing gekeken worden, met een groot aantal punten van kritiek op het rationele planningproces als resultaat. Zonder de pretentie volledig te zijn, kan het proces van vastgoedsturing gezien worden als een leerproces, een keuzeproces, een besluitvormingsproces en als een sturingsproces (om denken in doen om te zetten).

Volgens Argyris en Schön (1996, geciteerd door Kloosterboer, 2008) is strategievorming een doelbewuste poging de bestaande handelingsopvattingen te expliciteren en te verbeteren<sup>205</sup>. Als leren leidt tot een verandering van waarden en opvattingen die aan het gedrag ten grondslag liggen, noemen de auteurs dit 'double-loop' leren. Dit proces van double-loop leren is moeizaam, onder meer omdat cognitieve, politieke en psychologische factoren een rol spelen in dit leerproces (Ansoff, 1987<sup>206</sup> geciteerd door Kloosterboer, 2008). Kloosterboer schets een aantal problemen en valkuilen die opdoemen bij het strategisch leren tijdens besluitvorming over en uitvoering van strategieën. Zonder volledig te willen zijn noemt hij onder andere als probleem dat de feedback vanuit de uitvoering onvoldoende is waardoor de strategie niet meer aansluit bij de praktijkervaringen ('bottom up' belemmering<sup>207</sup>; zie ook Dankert, 2009). Ook noemt hij het bestaan van filters tussen de strategische en de operationele laag in de organisatie in de vorm van een middenmanagement – verantwoordelijk voor de uitvoering van het beleid – dat een eigen interpretatie heeft van het voorgestelde beleid (een vorm van 'top down' belemmering<sup>208</sup>, zie ook Nieboer, 2009b). Kloosterboer reikt een aantal 'navigatiehulpmiddelen' aan om de genoemde belemmeringen en valkuilen enigszins het hoofd te bieden:

- Variëren in bijvoorbeeld gegevensbronnen, participanten en werkwijzen;
- Validatie van data en processen;

---

<sup>205</sup> In deze context mag strategie en strategievorming gelijk gesteld worden aan beleid en beleidsvorming. Strategie is volgens Alfred Chandler (Chandler (1962). *Strategy and Structure*, Cambridge: MIT Press) "the determination of the basic long-term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals". Merk op dat in deze definitie zowel de strategische lag als de tactische lag van bedrijfsvoering terugkomt. De tactische betekenis van strategie komen we verder in dit hoofdstuk tegen als het logische model wordt geïntroduceerd als invalshoek van vastgoedsturing. Beleid is "het aangeven van de richting en de middelen waarmee men gestelde organisatiedoelen wil gaan realiseren" (Wikipedia) of "wijze van behandeling van een zaak met betrekking tot de gevolge of te volgen beginselen of gedragslijn" (Van Dale).

<sup>206</sup> H.I. Ansoff, (1987).

<sup>207</sup> Een aantal onderzoekers (o.a. Boonstra, 2000) wijst erop dat de wijze waarop de feedback georganiseerd wordt bepalend is voor de effectiviteit van de feedback. Andere auteurs (o.a. Kaplan & Norton, 1992) leggen sterk de nadruk op het systematiseren en het kwantificeren van de feedback.

<sup>208</sup> Elshout pleit in zijn dissertatie voor meer ruimte voor het middenmanagement ten behoeve van bevordering van het draagvlak voor beleid in de organisatie, voor het prikkelen van het ondernemerschap op het tactische en operationele niveau en voor de inbreng van praktijkervaringen in het strategisch beleid (P.F.M. Elshout (2006); *Middenmanagement: Functie in ontwikkeling. Een theoretisch denkkader voor de veranderende rol en positie van de middenmanagementfunctie en de invloed daarvan op de effectiviteit van de middenmanager*; DamhuisElshoutVerschure, 's Hertogenbosch). Eerder hebben Nonaka & Takeuchi (1995); *The Knowledge-Creating Company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press) in een spraakmakende publicatie met hun middle-up-down model op de sleutelrol van het middenmanagement gewezen.

- Ruimte scheppen voor een cognitieve en emotionele verwerking van nieuwe inzichten en keuzen.
- Verbindingen leggen in de organisatie (verticaal en horizontaal) en tussen de organisatie en haar stakeholders.

Betekent dit alles nu dat er aan de functie van vastgoedsturing geen handelingsconcept ten grondslag mag liggen? Dat te zeggen zou te ver voeren. Ook in theorieën over strategievorming (zie o.a. Mintzberg) en besluitvorming (zie o.a. Koopman & Pool, 1997 en Van Buuren, 2006) speelt de rationele dimensie een nadrukkelijke rol. De procesmodellen zijn echter slechts een hulpmiddel in keuze- en besluitvormingsprocessen die meer dimensies of lagen kennen (toegelicht in hoofdstuk 3). Niettemin is het zaak om bij de inrichting van een procesmodel voor vastgoedsturing met de geschetste tekortkomingen en bezwaren zoveel mogelijk rekening te houden.

### **6.3 Beschrijving van het gelaagde en cyclische proces van vastgoedsturing**

Alle bovengenoemde procesmodellen beschrijven het beleids- en planvormingsproces met betrekking tot vastgoedsturing. De producten die het proces oplevert betreffen dan ook inhoudelijke (beleids)producten: onderzoeksresultaten, doelstellingen, plannen en dergelijke met betrekking tot vastgoed en de daaraan gerelateerde diensten. Deze producten kunnen strategisch, tactisch of operationeel van aard zijn. Een voorbeeld van een strategisch beleidsproduct is een ondernemingsplan; een wijkontwikkelingsplan is een voorbeeld van een tactisch beleidsproduct en een voorbeeld van een operationeel beleidsproduct is een projectvoorstel voor een enkelvoudig investeringsproject. De operationele beleidsproducten vormen de schakels naar de operationele processen in de organisatie; het verhuurproces, het onderhoudsproces enzovoorts.

#### **6.3.1 De allocatiefunctie als onderdeel van het proces van vastgoedsturing**

In de beleggingswereld wordt onderscheid gemaakt tussen fondsallocatie, assetallocatie en objectallocatie (Steenkamp, 1998; Van der Meer et al, 2004; Eduard, 2007) (zie ook paragraaf 5.1). Fondsallocatie (ook wel 'funding') handelt over de vraag welk deel van het eigen vermogen welke functie dient te krijgen. Assetallocatie betreft de verdeling van het beschikbare vermogen over verschillende beleggingscategorieën. De verdeling van middelen over de diverse objecten binnen een bepaalde beleggingscategorie wordt ook wel objectallocatie of objectselectie genoemd.

De analogie met het procesmodel van vastgoedsturing dringt zich op. Vergelijkbaar met het vraagstuk van fondsallocatie is de kwestie van vermogensnormering en het vastleggen van voorzieningen op de balans. Hierbij is de vraag van belang welk deel van het vermogen nodig is ter dekking van de verschillende risico's van de onderneming. Voorzieningen op de

balans zijn strikt genomen overbodig, indien de betreffende toekomstige uitgaven onderdeel vormen van de bedrijfswaarde op basis waarvan het eigen vermogen is berekend. Omdat het beleid doorgaans betrekking heeft op een in tijd beperkte zichtperiode, is het noodzakelijk om een deel van het eigen vermogen te reserveren voor onrendabele bestedingen die na de zichtperiode verwacht mogen worden. De discussie hierover en over andere aspecten van vermogensvorming is in hoofdstuk 7 opgenomen.

Assetallocatie heeft in het geval van woningcorporaties geen betrekking op de keuze tussen uiteenlopende beleggingscategorieën als vastgoed, aandelen, obligaties en commodities (grondstoffen), maar op de keuze tussen enkele vastgoedcategorieën. Tot voor kort beperkte de keuze zich tot verschillende woningtypen in de laagste huursegmenten. Investerings in hogere huursegmenten of in ander vastgoed (garages, bedrijfsruimten, maatschappelijk vastgoed) vonden incidenteel plaats en bijna altijd als onderdeel van een complex sociale huurwoningen. Pas sinds de financiële verzelfstandiging in 1995 werd het gemeengoed dat woningcorporaties in duurdere woningsegmenten investeren (dure huur, koop). Meestal gebeurt dit vanwege de verwachte financiële opbrengst. Pas de laatste paar jaar ontwikkelen woningcorporaties bovendien op enige schaal maatschappelijk vastgoed (gebouwen voor maatschappelijke instellingen in onderwijs, zorg en welzijn). Dit gebeurt vanuit maatschappelijke motieven; het financieel rendement ligt bij dergelijke investeringen vaak onder de reguliere rendementseis (de gebruikte disconteringsvoet; zie hoofdstuk 7). Onder assetallocatie dienen naast investeringen in vastgoed ook de bestedingen in niet vastgoed gerelateerde, maatschappelijke activiteiten te vallen (zie paragraaf 6.3.3). Deze activiteiten dienen vooral maatschappelijke doelen. Financieel rendement is doorgaans bijzaak; vaak is slechts van kosten sprake.

Objectselectie krijgt in het proces van vastgoedsturing bij woningcorporaties een invulling op het niveau van vastgoedcomplexen en -projecten. Bij strategische beslissingen op complex- of projectniveau, waaronder bestedingsbeslissingen, wordt veelal de performance van de (te ontwikkelen) vastgoedcomplexen mede in ogenschouw genomen. Veel woningcorporaties zetten hiervoor meetsystemen in. Gesproken wordt van 'mede [in ogenschouw]', dus niet 'louter', omdat ook strategische overwegingen, procesmatige overwegingen en overwegingen die betrekking hebben op de omgeving van het betreffende complex nadrukkelijk mee zullen wegen. Het sturen op basis van financiële rendementen bij de exploitatie van vastgoedcomplexen is in de corporatiesector een jonge tak van sport die nog niet in zwang is geraakt (zie o.a. Turkenburg et al, 2008, Van Os, 2009a; zie ook paragraaf 7.7.2). Een integrale afweging op complexniveau, waarbij systematisch gezocht wordt naar een optimum ten aanzien van het financieel en maatschappelijk rendement van de totale portefeuille is nog ver weg. Het allocatiemodel zou hier een stimulans in kunnen zijn.

### **6.3.2 Het proces van vastgoedsturing nader toegelicht**

We nemen het procesmodel van RIGO (de beleidsachtbaan) als onderlegger voor een nadere toelichting op het allocatieproces bij woningcorporaties. De keuze voor dit model is ener-

zijds een praktische: het proces is uitgebreid beschreven (zie Van Os, 2013). Anderzijds geldt ook een inhoudelijk argument: Nieboer (2009b: 275-276) geeft aan dat de beleidsachtbaan als enige procesmodel evenwicht toont in de op en neer gaande lijn in beleids- en planvorming tussen het strategische en operationele niveau zie ook paragraaf 6.2.1). Dat wil niet zeggen dat dit procesmodel geen tekortkomingen heeft. Deze zal ik in paragraaf 6.3.4 schetsen.

De beleidsachtbaan is rond een drietal principes opgebouwd: de gelaagdheid in beleid en besluitvorming, de beleidscyclus (Demingcircle) en de top-down, bottom up beweging.

Alle organisaties kennen een gelaagdheid in beleid en besluitvorming, die samenhangt met de opdeling van de organisatie in onderdelen en de hiërarchie tussen die onderdelen. Hoewel de structuur en het hieraan ten grondslag liggende sturingsconcept sterk uiteen kan lopen, is als gevolg van de hiërarchische opbouw nagenoeg altijd een onderscheid tussen de strategische, tactische en operationele laag herkenbaar. Op elk van die drie zogeheten aggregatieniveaus richt een organisatie sturingsmechanismen in. In de strategische en tactische laag leidt de sturing tot kaders en richtlijnen voor de lagen eronder. De tactische laag vormt daarbij een knooppunt, want deze laag, ook wel de laag van de managerial control genoemd, heeft als functie om de strategie te vertalen in concrete keuzen en uitvoerbare plannen. In de operationele laag heeft de sturing betrekking op de feitelijke productieactiviteiten. Het vastgoedbeleid bij woningcorporaties krijgt op alle drie de aggregatieniveaus vorm en inhoud. Op het strategische niveau is de gewenste samenstelling van de vastgoedportefeuille onderwerp van sturing. De gewenste portefeuillesamenstelling is in een portefeuilleplan (of voorraadplan) uitgewerkt. Op het tactische niveau gaat het om de exploitatie van de assets of woningcomplexen<sup>209</sup> en de realisatie van investeringsprojecten. De kaders en richtlijnen hiervoor zijn in een complexplan (ten behoeve van de exploitatie) respectievelijk in een programma van eisen (ten behoeve van de investering) opgenomen. Op operationeel niveau zijn de beheer- en verhuuractiviteiten en, bij investeringen, de ontwikkelactiviteiten onderwerp van sturing. Sturing op dit niveau vindt plaats met behulp van concrete activiteitenplannen zoals een onderhoudsplan, een plan voor sociaal beheer en een bouwplan.

Het proces van beleidsvorming kent een cyclisch karakter; het tweede principe. Het beleid dient periodiek bijgesteld te worden als gevolg van veranderingen in de omgeving en wijziging van inzichten of uitgangspunten. De Amerikaan W. Edwards Deming heeft dit cyclische

<sup>209</sup> In een portefeuille van een vastgoedbelegger worden doorgaans assets onderscheiden, segmenten in de portefeuille met een relatief homogeen karakter ten aanzien van woningtypologie en marktpositie. Woningcorporaties onderscheiden vastgoedcomplexen, relatief kleine eenheden in de portefeuille die meestal (niet altijd) geografische eenheden vormen en homogeen zijn ten aanzien van bouwperiode en bouwmethode. Veel complexen omvatten twee of meer woningtypen en vormen om die reden geen deelverzameling van één asset. Nieboer (2009b) geeft overigens aan dat vastgoedbeslissingen doorgaans niet op het niveau van assets (in dit geval product-marktcombinatie of productgroepen) worden genomen. In dit hoofdstuk gaan we, om misverstanden te vermijden, steeds uit van het complexniveau, ook op plaatsen waar men ook het asset- of deelportefeuilleniveau zou kunnen lezen.

karakter verbeeld in de Demingcirkel of de plan-do-check-act cyclus (Moen & Norman, 2006). De Demingcirkel is van toepassing in zowel de strategische als de operationele laag. Het centrale beleidsproduct in de strategische laag is het portefeuilleplan. Het centrale beleidsproduct in de operationele laag is het complexplan met inbegrip van de activiteiten-plannen. De kracht van de Demingcirkel is dat de vier elementen (plan, do, check, act) in elk beleidsvormingsproces herkenbaar terugkomen. De tactische laag ontbreekt, omdat dit de laag van de verbindingen is. In deze laag wordt de operationele laag met de strategische laag verknoot. Beide beleidscycli raken elkaar in de vorm van beleidskaders op complexniveau. Deze kaders betreffen met andere woorden de verdeling van de portefeuilledoelstellingen naar doelstellingen voor de verschillende complexen. Veel auteurs zoals Heeger (2001) en Nieboer (2009b) zien het gebiedsniveau (wijk- of dorpsniveau) als derde laag op tactisch niveau tussen het strategische (portefeuille-) en het operationele (complex-)niveau. Deze laag kent volgens hen zijn eigen beleidscyclus. Daar is iets voor te zeggen als het gebiedsniveau zijn eigen actoren en beleids- en besluitvormingsprocedures kent. Een andere situatie treedt op als het middenkader, dat verantwoordelijk is voor de beoogde transformatie van de portefeuille, de nodige beleidsruimte heeft en bijvoorbeeld eigen keuzen kan maken ten aanzien van de vastgoedcomplexen binnen een productgroep die voor de gewenste transformatie in aanmerking komen. Het ligt voor de hand om voor die beleidsruimte een eigen beleidscyclus te onderkennen.

Een kwalitatief goed planningproces heeft niet alleen een cyclisch karakter, maar kent ook een top down – bottom up beweging tussen het strategische en operationele niveau (het derde principe). Een groot aantal auteurs (zoals Kaplan & Norton, 1992, Boonstra, 2000) wijzen op het belang van feedback vanuit het operationele niveau naar het strategische niveau. Een aantal auteurs (zoals Land, 1999) zien het operationele niveau nadrukkelijk als het hart van de onderneming; het strategische en het tactische niveau is dienstbaar aan het operationele niveau, omdat op het operationele niveau de productie en het aanbod van goederen en diensten plaatsvindt. In het kader van het Total Quality Management hebben Morgan & Murgatroyd (1992) ervoor gepleit om de managementpiramide om te draaien om daarmee uit te beelden dat de strategische laag dienstbaar is aan de operationele laag en dat de operationele laag een groot deel van de kennis bezit die nodig is om effectief en efficiënt beleid te kunnen maken. Met andere woorden: de beleidsdoelstellingen op het strategische niveau vormen de kaders voor de operationele activiteiten en tegelijkertijd dienen de uitkomsten van deze operationele activiteiten mede richting te geven aan de beleidsdoelen.

De beleidsachtbaan kenmerkt zich, zoals gezegd, door de twee beleidscycli op strategisch-tactisch en op tactisch-operationeel niveau. Voor deze studie zijn de stappen op strategisch niveau relevant. Het betreft de volgende (zie Van Os, 2013: 26):

*1. Het verkennen en analyseren van de externe en interne beleidsomgeving.*

De beleidsomgeving betreft de demografische, politieke, maatschappelijke, culturele en economische ontwikkelingen. Naast een verkenning van de woningmarkt en de externe omgeving is een analyse van de eigen onderneming van belang. Daarbij gaat het niet alleen om de financiële positie en de waardering van de vastgoedportefeuille, maar ook om een verkenning van het andere kapitaal: de mensen en de organisatie.

*2. Het formuleren van ondernemingsdoelstellingen.*

Op basis van de externe en interne analyses bepaalt de woningcorporatie haar missie en visie. De visie van de woningcorporatie wordt vervolgens geconcretiseerd in doelstellingen met betrekking tot de gewenste maatschappelijke prestaties die de woningcorporatie wil leveren (outcome). De maatschappelijke doelstellingen geven richting aan de productie-doelstellingen met betrekking tot het vastgoed en de dienstverlening. Steeds vaker zal de productie niet louter op de stenen betrekking hebben, maar ook op de levering of financiering van gemak-, welzijns- en zorgdiensten. Daarnaast formuleert de woningcorporatie doelstellingen ten aanzien van de financiële positie (input).

*3. Het opstellen van een portefeuilleplan, een plan voor aanvullende dienstverlening en het formuleren van facetbeleid*

De woningcorporatie vertaalt de doelstellingen met betrekking tot het vastgoed in concrete doelstellingen voor de vastgoedportefeuille en voor de dienstverlening en het facetbeleid (output). De doelstellingen voor de vastgoedportefeuille hebben betrekking op de te bereiken wensportefeuille en de transformatieopgave die voortvloeit uit de discrepantie tussen de huidige portefeuille en de wensportefeuille. Het facetbeleid omvat onder meer het prijsbeleid (huurbeleid), het kwaliteitsbeleid, het beleid t.a.v. leefbaarheid en sociaal beheer, het verhuurbeleid en het beleid ten aanzien van service en dienstverlening. De methode van de wensportefeuille licht ik in paragraaf 9.2.1 nader toe.

*4. Het voorspellen van de effecten van het portefeuillebeleid*

Voordat de woningcorporatie het portefeuille- en facetbeleid vaststelt, analyseert zij de effecten van het voorgenomen beleid met behulp van beleidssimulaties (ex ante evaluatie). Bij voorkeur onderzoekt de woningcorporatie daarbij verschillende beleidsscenario's. De evaluatie betreft zowel de inhoudelijke (volkshuisvestelijke, maatschappelijke) doelstellingen als de financiële. Op grond van de evaluatieresultaten stelt de woningcorporatie het portefeuille- en/of facetbeleid desgewenst bij.

*5. Het (ex post) evalueren van de effecten van het portefeuillebeleid*

De woningcorporatie zal de prestaties van het vastgoedbeleid relateren aan zowel de outcome doelstellingen (de bereikte maatschappelijke effecten) als de output doelstellingen

(de doelstellingen ten aanzien van de – transformatie van de – vastgoedportefeuille en de dienstverlening).

De diverse procesmodellen hebben betrekking op de inhoud, dat wil zeggen op de beleidsproducten zelf (doelstellingen, plannen en dergelijke) en op de inhoudelijke activiteiten die nodig zijn om die beleidsproducten te realiseren (onderzoek, monitoring etc.). Daarnaast is in diezelfde praktijk aandacht voor de verankering en implementatie van de beleidsproducten<sup>210</sup> (Van Os, 2013). Verankering en implementatie kennen zowel een inhoudelijke als een procesmatige kant. Het gaat daarbij om interne en externe verankering en implementatie (Dankert, 2009). In de procesmodellen van Eskinasi en Van Os (de beleidsachtbaan) wordt enige aandacht besteed aan de implementatie en interne verankering (Nieboer, 2009b), maar deze aandacht beperkt zich in hoofdzaak tot de inhoudelijke kant; de organisatorische condities blijft grotendeels buiten beeld.

Voor deze studie is niet zozeer de interne, maar vooral de externe verankering van belang. De maatschappelijk onderneming onderscheidt zich immers niet alleen door het primair sturen op maatschappelijke doelen, maar ook door de structurele participatie van maatschappelijke organisaties in het beleidsproces (o.a. Nieboer, 2009b). Het is van belang om in het licht van het proces van vastgoedsturing vorm en inhoud te geven aan deze participatie. De gemeente, de bewonersorganisaties en welzijns- en zorginstellingen zijn de belangrijkste stakeholders. De gemeente is vooral betrokken bij de beleidscyclus op portefeuilleniveau en op wijkniveau. De bewoners / huurders zijn op alle niveaus georganiseerd en dus op alle niveaus gesprekspartner van de woningcorporatie. Welzijns- en zorgorganisaties zijn zogenoemde coproducten die in samenwerking met woningcorporaties en de gemeente uitvoering geven aan een aantal maatschappelijke doelstellingen op lokaal niveau. De invloed van stakeholders op beleid- en planvorming komt terug in alle fasen van de beleidscyclus. Het gaat om netwerkpartners en klanten, maar ook om partijen aan wie de woningcorporatie verantwoording verschuldigd is. Sommige stakeholders treft de woningcorporatie vrijwel alleen op strategisch niveau (zoals hogere overheden); andere stakeholders alleen op tactisch en operationeel niveau (zoals toeleveranciers), weer andere stakeholders op alle niveaus (denk aan gemeenten, huurders- en bewonersorganisaties). De betrokkenheid van stakeholders op de verschillende niveaus van het beleidsproces betekent dat de woningcorporatie in staat moet zijn om op alle niveaus rekenschap te geven van haar inhoudelijke keuzen ten aanzien van activiteiten en bestedingen (Nieboer, 2009b). Op grond van praktijkervaringen bestaat de indruk dat de betrokkenheid van stakeholders nog geen gestructureerd en integraal onderdeel is van de beleidscyclus (De Jongh, 2009).

---

<sup>210</sup> Hier wordt onder verankering verstaan: het zorg dragen voor een blijvende acceptatie van beleid, plannen en werkwijzen. Onder implementatie wordt verstaan: het tot uitvoering brengen van plannen en het borgen van werkwijzen in procedures.

### 6.3.3 De samenhang tussen vastgoedsturing en dienstverlening

Zoals in de inleiding van dit hoofdstuk al is aangegeven omvat het beleids- en planvormingsproces niet uitsluitend vastgoed gerelateerde activiteiten. In deze paragraaf richt ik me op de niet-vastgoed gerelateerde activiteiten van de woningcorporatie. Dogge (2002) onderscheidt de volgende woondiensten, twee materiële en twee immateriële. We beperken ons tot de immateriële diensten (3 en 4), want de woning en fysieke woonomgeving vormen het object van het hiervoor beschreven proces van vastgoedsturing:

1. De woning en de semiopenbare ruimten
2. De locatie en woonomgeving
3. De hulpdiensten: de diensten rond het verhuurproces.
4. Additionele diensten

De hulpdiensten vallen volgens Dogge uiteen in drie typen:

- Diensten die de verhuurder moet aanbieden om het verhuurproces per huurder op gang te brengen, op gang te houden en ten slotte weer te beëindigen.
- Diensten die verhuurders wettelijk verplicht moeten aanbieden aan de huurders onder de hulpdiensten, bijvoorbeeld het klachtenonderhoud, het gepland onderhoud, het faciliteren van door de huurder zelf aan te brengen voorzieningen en de mogelijkheid tot participatie.
- Diensten die een verhuurder in principe facultatief kan aanbieden, maar die na verloop van tijd zo zijn ingeburgerd dat de huurders deze diensten van de verhuurder zullen verwachten, bijvoorbeeld het schoonhouden van portieken en galerijen.

De hulpdiensten vormen overwegend een integraal onderdeel van het proces van vastgoedsturing en daarmee van de traditionele portfolio. De kosten die deze diensten met zich mee brengen zijn als exploitatiekosten in de bedrijfswaarde van het vastgoed verdisconteerd. Doorgaans leiden hulpdiensten niet tot opbrengsten (met uitzondering van de verrekenbare servicekosten voor bijvoorbeeld schoonmaak). Dergelijke diensten verhogen de waardering door de klant niet, maar het achterwege laten van deze diensten heeft wel een negatief effect op de waardering (het zijn zogenoemde *dissatisfiers*).

In tegenstelling tot de hulpdiensten zijn additionele diensten niet noodzakelijk voor het verhuurproces, ze zijn niet verplicht en ze worden ook niet door de (potentiële) huurder verwacht (zogenaamde *satisfiers*). Additionele diensten hebben als doel het toevoegen van waarde voor de klant en het differentiëren van het aanbod ten opzichte van het aanbod van andere aanbieders. Bij additionele diensten maakt Dogge onderscheid tussen het al of niet wonen-gebonden zijn van diensten. Deze additionele diensten kunnen zeer uiteenlopend van aard zijn: tuinonderhoud, boodschappendienst, maaltijdservice etc. Additionele diensten worden aangeboden om de (potentiële) huurder te binden. Sommige additionele diensten ‘degraderen’ (Dogge) op den duur tot hulpdiensten.



Additionele diensten kunnen – zolang ze geen hulpdiensten worden – apart in een portfolio worden ondergebracht. Hiervoor dient dan ook een apart sturingsproces te worden ingericht, dat echter wel relaties heeft met de sturing van de vastgoedportefeuille waar ook de hulpdiensten deel van uit maken. Ook de kosten van deze additionele diensten zijn normaal gesproken verdisconteerd in de bedrijfswaarde (als onderdeel van de organisatiekosten), maar meestal staan hier ook opbrengsten tegenover. Het is niet bekend of en in welke mate deze opbrengsten in de praktijk kostendekkend zijn.

Met de introductie van de prestatievelden 'leefbaarheid' (in 1997) en 'zorg en welzijn' (in 2001) is het werkdomein van woningcorporaties aanzienlijk uitgebreid en hebben de woningcorporaties mogelijkheden gekregen om activiteiten te ontplooiën die niet uitsluitend bedoeld zijn om de performance van het vastgoed te verbeteren in het licht van de traditionele volkshuisvestelijke doelstellingen (de zogenaamde 'ijzeren driehoek' van de volkshuisvesting: betaalbaarheid, bereikbaarheid, kwaliteit van de woning). De doelstellingen met betrekking tot deze prestatievelden zijn vaak wonen-gerelateerd: bijvoorbeeld het doel om mensen met zorgbehoeften in de gelegenheid te stellen langer thuis te blijven wonen, maar betreffen soms de emancipatie of empowerment van individuele mensen en dus niet het woongenot. Soms leidt de verandertheorie (zie paragraaf 5.2) in het geval van 'leefbaarheid' of 'zorg en welzijn' tot activiteiten of bestedingen die los staan van het vastgoed (bijvoorbeeld het mede financieren van een casemanager voor de toeleiding van mensen naar de juiste hulpverleners), soms tot activiteiten waarbij juist het vastgoed wordt gebruikt om emancipatie of empowerment te bereiken (zie o.a. Bobbe & Reimerink, 2006, maar voor een kritische noot ook Elsinga et al, 2008). De niet-wonen-gerelateerde activiteiten kunnen maatschappelijke diensten worden genoemd. Dit neemt overigens niet weg dat deze maatschappelijke diensten wel op indirecte wijze kunnen bijdragen aan het woongenot en als gevolg daarvan aan de waardeontwikkeling van het vastgoed, want bewoners die maatschappelijk disfunctioneren zouden door onaangepast gedrag een negatieve invloed kunnen hebben op het woongenot van anderen. Dit indirecte effect is voor veel woningcorporaties een motief om niet vastgoed-gerelateerde activiteiten te ontwikkelen.

Een groot deel van de additionele en maatschappelijke diensten zal in de praktijk in samenhang met de hulpdiensten worden aangeboden. De voorgenomen additionele en maatschappelijke diensten dienen niettemin als afzonderlijke activiteiten in de allocatiemethodiek betrokken te worden, omdat de bedrijfseconomische kosten en baten van deze voorgenomen, dus nog niet aangeboden diensten in principe niet in de vastgoedwaarde verdisconteerd zijn en omdat deze diensten derhalve nog geen invloed hebben op het door de huurders ervaren woongenot. Deze diensten maken integraal onderdeel uit van de beleids- en planvormingscyclus en voegen derhalve een extra dimensie toe aan het proces van vastgoedsturing. Ik ga er gemakshalve aan voorbij dat de term 'vastgoedsturing' daarmee niet volledig de lading dekt.

### 6.3.4 Tekortkomingen van het procesmodel van vastgoedsturing

Op grond van bovenstaande nadere beschrijving van het proces van vastgoedsturing en de verankering ervan is een aantal tekortkomingen ten aanzien de gebruikte procesmodellen op te sommen. Naast fundamentele kritieken op het veronderstelde belang van een rationeel planningproces (zoals beschreven in paragraaf 6.2.2) zijn aan Nieboer (2009b) de volgende, in dit kader relevante tekortkomingen ontleend:

1. De verschillende procesmodellen gaan voorbij aan het feit dat iedere organisatie bestaat uit verschillende actoren die, al naar gelang hun functie en persoonlijke opvattingen, verschillende visies en belangen hebben. Belangrijke verschillen doen zich – verticaal – voor tussen de verschillende hiërarchische lagen in de organisatie, maar ook – horizontaal – tussen de verschillende disciplines. Als gevolg daarvan heeft iedere organisatie kenmerken van een netwerkorganisatie en staat op voorhand niet vast waar zich in het netwerk de machtszwaartepunten bevinden. Het middenmanagement vervult in een dergelijk netwerk een brugfunctie, in het bijzonder dat deel van het middenmanagement dat ook de verschillende disciplines met elkaar moet verbinden. In deze rol is het middenmanagement een belangrijke filter tussen beleid en uitvoering.
2. Bij veel woningcorporaties is het wijk- of het dorpsniveau het belangrijkste niveau voor vastgoedbeslissingen. Aan doelstellingen ten aanzien van de samenstelling van de vastgoedportefeuille als geheel wordt door deze woningcorporaties minder belang gehecht. De beleidscyclus op wijk- of dorpsniveau vormt een tussenliggende cirkel in het procesmodel.
3. De besproken beleidsprocessen doen onvoldoende recht aan het hiervoor besproken gegeven dat het vastgoed bij woningcorporaties twee strategische functies heeft: die van beleggingsobject en die van ‘drager’ van de woondienst. De tekortkoming ten aanzien van hiervan uit zich in het feit dat de procesmodellen voorzien in een financiële toets van plannen achteraf, maar niet dwingen tot een continue vorm van optimalisatie van bedrijfseconomische en maatschappelijke effecten gedurende het gehele proces van planvorming.

Naast deze tekortkomingen levert de eigen adviespraktijk een aantal andere kanttekeningen op die overigens niet door representatief onderzoek gestaafd zijn:

4. Het beleidsproces op strategisch niveau zou moeten aanvangen met een beleidscyclus rond de beoogde strategische positionering van de woningcorporatie waarin de missie en de maatschappelijke rol van de woningcorporatie centraal staan. Deze aparte cyclus wordt gerechtvaardigd door het feit dat de beleidsruimte van een woningcorporatie om te bepalen hoe zij zich verhoudt tot de veelheid van maatschappelijke opgaven – in relatie tot andere actoren en binnen de kaders van het BBSH – betrekkelijk groot is.
5. De bestaande procesmodellen hebben betrekking op de vastgoedportefeuille en de verschillende segmenten daarin. De portfolio van diensten die niet direct aan het

vastgoed gerelateerd zijn (en derhalve alleen als algemene beheerkosten in de bedrijfswaarde van het vastgoed verdisconteerd worden) vormt geen expliciet onderdeel van het vastgoed gerelateerde beleidsproces. Dit onderwerp kwam hiervoor in paragraaf 6.3.3 aan de orde.

Deze tekortkomingen ten aanzien van de beschreven procesmodellen worden in de navolgende paragrafen nader uitgewerkt, vanwege hun relevantie voor de allocatiemethodiek. Hieruit zal blijken dat deze tekortkomingen niet zozeer inherent zijn aan de modellen, maar veeleer aan het gebruik van deze modellen. Allereerst wordt in paragraaf 6.3.5 ingegaan op de relatie tussen het logische model en het proces van vastgoedsturing, omdat juist in dit model de nadruk wordt gelegd op het belang van outcomedoelstellingen en de prestaties die de woningcorporatie levert ten aanzien van de realisatie van deze doelstellingen. In paragraaf 6.3.6 bespreek ik de relatie tussen vastgoedsturing en financiële sturing. De beoogde allocatiemethodiek voorziet in het oplossen van de tekortkomingen die hiermee te maken hebben.

### **6.3.5 De samenhang tussen vastgoedsturing en het logische model**

In hoofdstuk 5 is het logische model een structurerend beginsel voor de maatschappelijke onderneming genoemd en geldt – ervan uitgaande dat de woningcorporatie een maatschappelijke onderneming is – derhalve ook als beginsel voor de woningcorporatie. In een aantal onderdelen van het bovengenoemde model voor vastgoedsturing komt het logische model naar voren. Ook hierbij kan men een onderscheid maken tussen het portefeuillenniveau en het niveau van de afzonderlijke complexen.

#### **Outcome**

De outcome staat op portefeuillenniveau centraal in stap 2 van de beleidsachtbaan (zie paragraaf 6.3.1), het formuleren van ondernemingsdoelstellingen. In de omgevingsverkenning (stap 1) ontstaat inzicht in de maatschappelijke opgaven die aan de outcomedoelstellingen ten grondslag liggen en tijdens de evaluatie (stap 5) worden de prestaties (op bedrijfs- of portefeuillenniveau) met de outcomedoelstellingen vergeleken. Het portefeuilleplan en het facetbeleid (stap 3) vormen de output op portefeuillenniveau. Outputdoelstellingen hebben betrekking op de samenstelling en kenmerken van de beoogde vastgoedportefeuille (de wensportefeuille) en de portfolio van diensten. Tijdens de evaluatie (stap 5) worden naast de realisatie van outcomedoelstellingen ook die van de outputdoelstellingen gemeten en geanalyseerd. De relatie tussen de stappen 2 en 3 betreft de relatie tussen outcome en output en omvat derhalve de zogenoemde verandertheorie (*theory of change*). Stap 4 (het voorspellen van de effecten van het portefeuillebeleid; evaluatie ex ante) speelt een essentiële rol bij het aannemelijk maken van het causale verband tussen output en outcome. Van belang is om stap 4 te voeden met verschillende scenario's of programma's van activiteiten, gekoppeld aan de verschillende verandertheorieën (strategieën) die voortvloeien uit de discussie over de causale relatie tussen activiteit en effect. Onderdeel van stap 4 is het

gebruik van modelmatige simulaties om per scenario of programma de volkshuisvestelijke effecten van (output)activiteiten te voorspellen. Voor het in kaart brengen van financiële gevolgen zijn deze rekenmodellen volop beschikbaar; voor het duiden van volkshuisvestelijke effecten – bijvoorbeeld de consequenties voor de slaagkans voor woningzoekenden of de woonlasten van huurders – zijn dergelijke modellen er in beperkte mate, maar worden door woningcorporaties vrijwel niet gebruikt (Van Os, 2007)<sup>211</sup>. Beleidsmakers zullen hiervoor gebruik moeten maken van specifiek onderzoek of van ‘tacitknowledge’ (ervaringskennis) die binnen de eigen organisatie voorhanden is. Aan deze laatste vorm van kennis kleeft het risico dat deze vooral op de actuele situatie betrekking heeft en slechts beperkt geschikt is als basis voor lange termijn prognoses. Dat geldt ook voor het prognosticeren van effecten van activiteiten met betrekking tot leefbaarheid, zorg en welzijn. Hiervoor is een aantal onderzoeksmethoden beschikbaar – bijvoorbeeld de maatschappelijke kosten en baten analyse (MKBA) of de social return on investment (SROI), die momenteel ook in de woningcorporatie op experimentele basis worden geïntroduceerd (zie Deuten (2007) en Rosenberg et al (2008); deze methoden komen uitgebreid aan de orde in hoofdstuk 8). De verandertheorie dient tevens onderdeel te zijn van stap 5, de evaluatie ex post.

Laatst genoemde experimenten betreffen zelden het portefeuilleniveau, maar wel het project- of complexniveau. Op dit niveau in het procesmodel is analoog aan het portefeuillenniveau eveneens het logische model herkenbaar. Ook ten aanzien van de vastgoedcomplexen (die geen onderdeel van de transformatie vormen) zou de woningcorporatie outcomedoelstellingen dienen te formuleren. Dergelijke doelstellingen schetsen de beoogde bijdrage van het betreffende complex aan de outcomedoelstellingen op portefeuillenniveau. Om deze bijdrage aan het beoogde volkshuisvestelijke of maatschappelijke presteren meetbaar en stuurbaar te maken dient de woningcorporatie de beoogde bijdrage van het complex te normeren. De decompositie van de outcomedoelstellingen dient niet alleen naar het complexniveau plaats te vinden, maar – indachtig het geschetste beleidsproces – ook naar het gebiedsniveau (c.q. het wijk- of het dorpskernniveau)<sup>212</sup>. Deze decompositie van doelstellingen leidt tot een driedeling van de portefeuille:

1. Het deel van de portefeuille dat op korte tot middellange termijn in stand blijft (afgezien van beperkte prijs- en kwaliteitsaanpassingen).
2. Het deel van de portefeuille dat op korte tot middellange termijn voor transformatie (renovatie, vervanging, verkoop) in aanmerking komt.
3. Het toekomstig deel van de portefeuille dat door middel van nieuwbouw en aankoop wordt verworven.

<sup>211</sup> Bedoeld worden onder meer woningmarktsimulatiemodellen met behulp waarvan de gevolgen van (des)investeringen (sloop, nieuwbouw, verkoop) voor de woningmarkt berekend worden. Slechts enkele onderzoeksbureaus beschikken over dergelijke complexe simulatiemodellen.

<sup>212</sup> Zoals in de vorige paragrafen is aangegeven kunnen doelstellingen op wijk- of gebiedsniveau strijdig zijn met doelstellingen op complexniveau die voortvloeien uit de performance van het complex en de beoogde bijdrage van het complex aan de portefeuilledoelstellingen.

## Output

Op basis van de beoogde outcome op complexniveau zal de woningcorporatie voor het bestaande deel van de portefeuille (1 en 2; zie hierboven) concrete activiteiten met betrekking tot de exploitatie (beheer en dienstverlening) en / of (des)investeringen voorstellen. In feite betreft dit de verandertheorie op complexniveau. Waar het volkshuisvestelijke prestaties op complexniveau betreft liggen de effectieve activiteiten vaak in min of meerdere mate voor de hand; bijvoorbeeld, voor het beheersen van de woonlasten is de woningcorporatie aangewezen op bijstelling van het huurbeleid voor het betreffende complex en / of het aanbrengen van energiebesparende maatregelen aan de woning. Wel kan een keuze op complexniveau belangrijke consequenties hebben op het portefeuilleniveau: gevolgen voor de samenstelling van de portefeuille, maar ook procesmatige gevolgen (zoals precedentwerking).

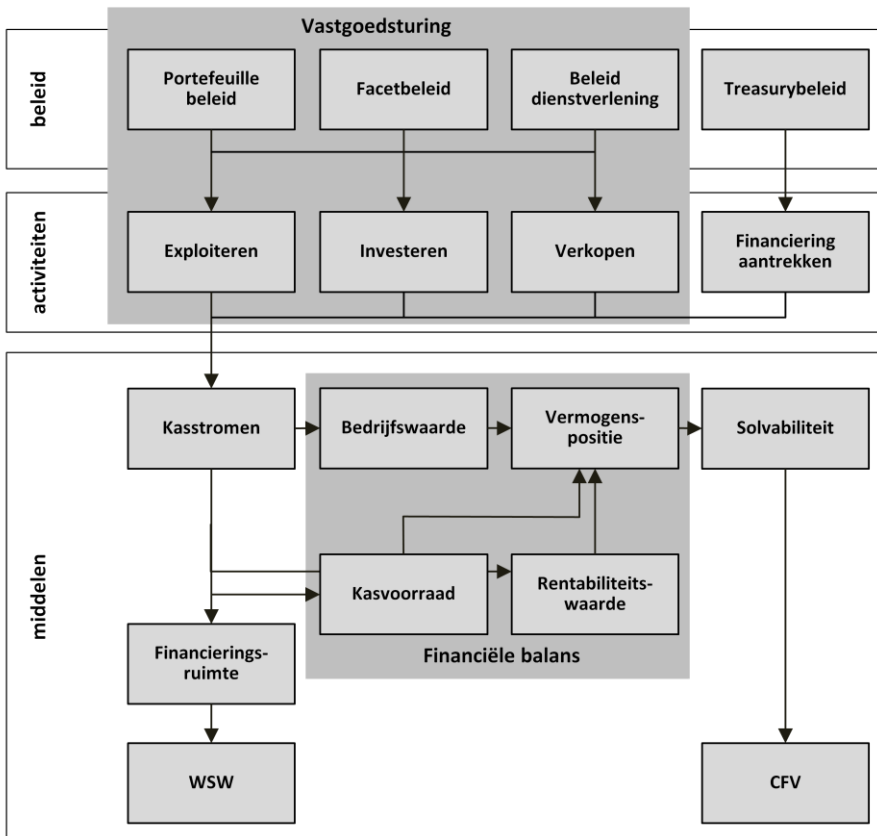
Waar het gaat om maatschappelijke, niet zijnde volkshuisvestelijke prestaties op complexniveau is het vaak veel lastiger om de effectiviteit van maatregelen te voorspellen (ex ante) of achteraf aan te tonen (ex post) met behulp van een verandertheorie op complex- of activiteitsniveau. De hiervoor al genoemde instrumenten MKBA en SROI worden nu hier en daar experimenteel ingezet. De output op complexniveau uit zich in concrete activiteitenprogramma's zoals een meerjaren onderhoudsplan, een renovatieplan, een verhuurplan enzovoorts.

## Input

De inputfunctie van het logische model is op een andere wijze herkenbaar in het procesmodel van vastgoedsturing. Op een groot aantal momenten in het proces van vastgoedsturing bestaat er een relatie tussen de inhoudelijke dimensie van beleids- en planvorming en de financiële dimensie. In paragraaf 6.3.6 wordt dit verband nader toegelicht.

### 6.3.6 De samenhang tussen vastgoedsturing en financiële sturing

De relatie tussen vastgoedsturing en financiële sturing bij woningcorporaties is in figuur 6-1 schematisch weergegeven.



figuur 6-1: relatie vastgoedsturing - financiële sturing (bron: Van Os, 2013)

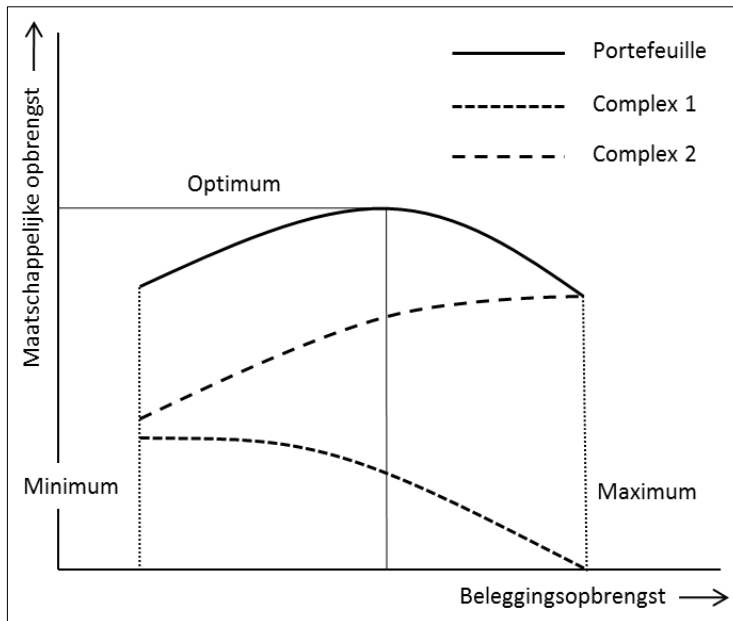
Vanuit de praktijk zijn er sterke aanwijzingen dat het gebruikelijk is om bij vastgoedsturing of strategisch voorraadbeleid het proces van financiële toetsing te laten volgen op het proces van beleid- en planvorming; de term 'toetsing' duidt hier al op. Met andere woorden, vastgoedsturing en financiële sturing zijn in dit geval serieel geschakeld. Dat toetsing ook deel uitmaakt van de ex ante evaluatie doet hier niets aan af, omdat ook dan doorgaans de financiële gevolgen achteraf, dus na het ontwikkelen van het activiteitenprogramma bepaald worden<sup>213</sup>. Op inhoudelijk – volkshuisvestelijke en maatschappelijke – gronden wordt in deze werkwijze de output bepaald, waarna een financiële doorrekening moet uitwijzen of de gekozen bestedingen haalbaar zijn. De beschrijving van verschillende beleidsprocesmodellen in de corporatiesector duiden hierop (zie o.a. Smeets, 2009). Ter onderbouwing van deze stelling kan verder worden aangevoerd dat de meeste woningcorporaties hun activiteiten niet vooraf budgetteren, bijvoorbeeld in de vorm van rendementseisen en dat slechts

<sup>213</sup> Deze stellingname is niet op onderzoek gebaseerd, maar op eigen praktijkervaringen. Een onderbouwing of ontkrachting van deze stelling op basis van empirisch onderzoek hebben we in de literatuur niet kunnen aantreffen, met uitzondering van de casussen die Nieboer (2009b) bespreekt. De betreffende corporaties stellen de financiën aan de orde in de haalbaarheidsstudies na de formulering van investeringsvoorstellen.

weinig woningcorporaties systematisch de financiële prestaties van de afzonderlijke vastgoedcomplexen meten en waarderen. Praktijkervaringen hebben dit vermoeden doen rijzen; de enquête onder woningcorporaties in het kader van het verkennend onderzoek (zie hoofdstuk 1 en bijlage 2) heeft dit vermoeden bevestigd. Eerder vond PriceWaterhouseCoopers hiervoor sterke aanwijzingen (Turkenburg et al, 2008).

Deze werkwijze doet echter onvoldoende recht aan de wezenskenmerken van de woningcorporatie. Het vastgoed heeft immers bij de woningcorporatie twee functies: die van bedrijfsmiddel en die van beleggingsmiddel (zie paragraaf 3.4.2). Dat betekent dat bij elke beslissing ten aanzien van het vastgoed bepaald moet worden wat de bijdrage aan de ene zowel als aan de andere functie is. Een financieel haalbaar programma van activiteiten is niet per definitie een optimaal programma van activiteiten. Het zou immers kunnen zijn dat bij een andere keuze van activiteiten de beleggingsopbrengst hoger is waardoor er meer middelen beschikbaar komen voor de inzet van het vastgoed als bedrijfsmiddel ten gunste van de dienstverlening en derhalve ten gunste van het maatschappelijk resultaat. Om de maatschappelijke opbrengst te maximaliseren zou het proces van vastgoedsturing en dat van financiële sturing in hoge mate geïntegreerd moeten zijn. Dat betekent concreet dat bij elke vastgoedbeslissing op zowel portefeuille- als op gebieds- en complexniveau, dus bij elke stap in het beleidsproces, de volkshuisvestelijke of maatschappelijke effecten en de financiële effecten in ogenschouw genomen worden. Vastgoedsturing en financiële sturing zijn in dat geval parallel geschakeld.

Een geïntegreerd proces van vastgoedsturing en financiële sturing is een belangrijke voorwaarde om uiteindelijk te komen tot een programma van activiteiten met een maximale maatschappelijke opbrengst bij een optimale beleggingsopbrengst van het vastgoed. Een optimale beleggingsopbrengst wil in dit geval zeggen een opbrengst waarbij een toename en vervolgens een herbelegging van de beleggingsopbrengst (BO) zou leiden tot een afname van de maatschappelijke opbrengst (MO) (zie figuur 6-2).



figuur 6-2: maatschappelijke opbrengstcurve

De curve ontstaat door het volgende mechanisme. Neem een portefeuille met twee complexen. Een hogere beleggingsopbrengst in het eerste complex – door bijvoorbeeld huurverhoging – kan leiden tot een verminderde maatschappelijke opbrengst in dat complex – als gevolg van hogere woonlasten – terwijl het investeren van de financiële meeropbrengst in het tweede complex leidt tot een extra maatschappelijk rendement in dat complex dat in omvang groter is dan de maatschappelijke minderopbrengst in het eerste complex. Op een bepaald punt echter zal de maatschappelijke meeropbrengst in het tweede complex niet meer opwegen tegen de maatschappelijke minderopbrengst in het eerste complex, waardoor het totale maatschappelijke resultaat afneemt. De beleggingsopbrengst is aan zowel een minimum als aan een maximum gebonden. Het minimum wordt bepaald door de minimum vermogenspositie van de woningcorporatie. Ieder punt op de curve rechts van het minimum correspondeert met een bedrijfseconomisch haalbaar beleidsscenario. Het maximum wordt bepaald door de maximale, dus marktconforme beleggingsopbrengst van het vastgoed (zie hiervoor hoofdstuk 7). Ieder punt op de curve links van het maximum correspondeert met een beleidsscenario dat een bedrijfseconomisch offer vergt. De maatschappelijke opbrengst laat zich, anders dan de grafiek suggereert, vaak moeilijk in getallen, laat staan in euro's vangen. In hoofdstuk 8 wordt nader ingegaan op het zogenoemde maatschappelijk rendement en de mogelijkheden tot kwantificering<sup>214</sup>.

<sup>214</sup> Het maximum van de curve correspondeert met het maximale nut uit de welvaartstheorie waarvoor geldt dat het totaal van individuele nutsituaties (de maatschappelijke welvaart; de zogenaamde Hicks-Kaldor-efficiëntie) maximaal is. Dit is overigens een sterker criterium dan de zogenaamde Pareto-efficiëntie. In de



Dit proces van optimaliseren van de maatschappelijke opbrengst is een wezenskenmerk van maatschappelijke ondernemingen (zie hoofdstuk 3) en is – of zou moeten zijn – de kern van vastgoedsturing bij woningcorporaties. Dat betekent dat maatschappelijke sturing (outcome), vastgoedsturing (output) en financiële sturing (input) niet van elkaar zijn te scheiden. Waardesturing bij woningcorporaties is bij uitstek een geïntegreerde activiteit. De belangrijkste vastgoedsturingsmodellen in de sector kunnen hierbij ondersteunend zijn, maar bij de uitwerking en het gebruik van deze modellen dient men deze integratie wel als uitgangspunt te nemen, zodat de betreffende tekortkomingen zoals genoemd in paragraaf 6.3.4 (3 en 5) worden vermeden.

## 6.4 Conclusies

De richtlijnen voor de allocatie van middelen bij woningcorporaties, die in hoofdstuk 5 zijn geformuleerd en afgeleid zijn van de principes van het logische model, betreffen deels elementen van de beleids- en planvorming die als processtap in de procesmodel van vastgoedsturing, aan de orde komen. Het betreft 1) het bepalen van de maatschappelijke opgave, 2) het formuleren van de ondernemingsvisie op de maatschappelijke opgave en het bepalen van de eigen rol en positie en het formuleren van outcomedoelstellingen, 3) het in beeld brengen van mogelijke effecten van activiteiten en van wie de incasseerders zijn van die effecten en 4) het (in overleg met stakeholders) bepalen van de voorkeursstrategie in de vorm van een activiteitenprogramma. De nummers 1 t/m. 4 komen overeen met de eerste vier stappen in het gehanteerde procesmodel voor vastgoedsturing (de beleidsachtbaan), zij het dat dit procesmodel van origine vastgoed gerelateerd is en derhalve goeddeels voorbij gaat aan de maatschappelijke doelen en effecten die dat niet zijn. Bovendien besteden woningcorporaties bij de toepassing van zo'n procesmodel weinig aandacht aan het kwantificeren en het daarmee stuurbaar maken van de doelstellingen met een outcome-karakter. Op deze punten zou een dergelijke procesmodel versterkt kunnen worden. Niet zozeer door het proces anders in te richten, maar door de inhoud die in de stappen aan de orde komt, aan te passen aan de principes van het logische model.

Een procesmodel als de beleidsachtbaan geeft een kader voor de type instrumenten die in elk van de processtappen ingezet kunnen worden. Het allocatiemodel dat in deze dissertatie besproken wordt, wordt ingezet in de stappen 3 en 4 van het proces; de stappen waarin het programma van activiteiten – dat op dat moment nog niet gekoppeld is aan operationele eenheden (complexen) – ontwikkeld en vastgesteld wordt. Het allocatieproces, waarin het allocatiemodel een functie vervult, begint echter, zoals we zagen, eerder in het beleidsproces: bij de verkenning van de maatschappelijke opgaven (stap 1) en het formuleren van een ondernemingsvisie en outcomedoelstellingen (stap 2).

---

economie staat deze situatie voor de optimale toestand waarbij geen enkel huishouden extra welvaart kan verkrijgen zonder de welvaart van een ander te schaden (zie onder andere Theeuwes, 2008).

## 7 Financiële sturing en de allocatiefunctie

### 7.1 Inleiding

In hoofdstuk 7 bespreek ik de financiële aspecten van de allocatie van middelen. Als uitgangspunt wordt het *non-distribution constraint* (Hansmann, 1987) genomen: het financieel rendement blijft beschikbaar voor toekomstige bestedingen van de maatschappelijke onderneming<sup>215</sup>. Vervolgens worden de volgende kwesties besproken:

- De wijze waarop bij woningcorporaties financiële sturing plaatsvindt (o.a. Conijn, 1987; Gruis, 2001). Aan de orde komen waarderingsgrondslagen en de kasstroombenadering.
- De wijze waarop het beschikbare budget voor (onrendabele) bestedingen wordt / kan worden bepaald. Centraal staat de transparantiemethodiek (o.a. Conijn (2004 en 2006a).
- De bepaling van de financiële criteria ten behoeve van de allocatiefunctie. Aangesloten wordt bij de methodiek van het zogenoemde ‘beklemde vermogen’ (o.a. uitgewerkt door Kramer et al, 2005).

Het hoofdstuk mondt uit in ontwerpeisen voor de allocatiemethodiek ten aanzien van het beschikbare budget, de financiële restricties en het bedrijfseconomische effect van de voorgenomen activiteiten.

### 7.2 Het verdienmodel

Centraal thema in de financiële sturing is het zogenoemde verdienmodel van woningcorporaties (soms ook *businesscase* genoemd). Het verdienmodel beschrijft de wijze waarop woningcorporaties zorg dragen voor de financiële continuïteit van de onderneming onder de voorwaarde dat de maatschappelijke missie gerealiseerd kan worden. Alhoewel de termen ‘verdienmodel’ en ‘businesscase’ relatief nieuwe termen in de corporatiesector zijn, is de financiële sturing uiteraard al sinds de financiële verzelfstandiging in 1995 onderwerp van studie. In de literatuur is na de dissertatie van Gruis (2001) voor zover bekend geen wetenschappelijke studie meer gepubliceerd waarin het huidige verdienmodel op houdbaarheid wordt onderzocht. In de laatste jaren (2011 – 2012) is echter wel een aantal studies van verschillende instanties zoals het WSW, het CFV en Ortec Finance gepubliceerd waarin de kwetsbaarheid van het verdienmodel beschreven wordt naar aanleiding van de voorstellen in de Herzieningswet en het regeerakkoord van Rutte II<sup>216</sup> (zie ook hoofdstuk 2).

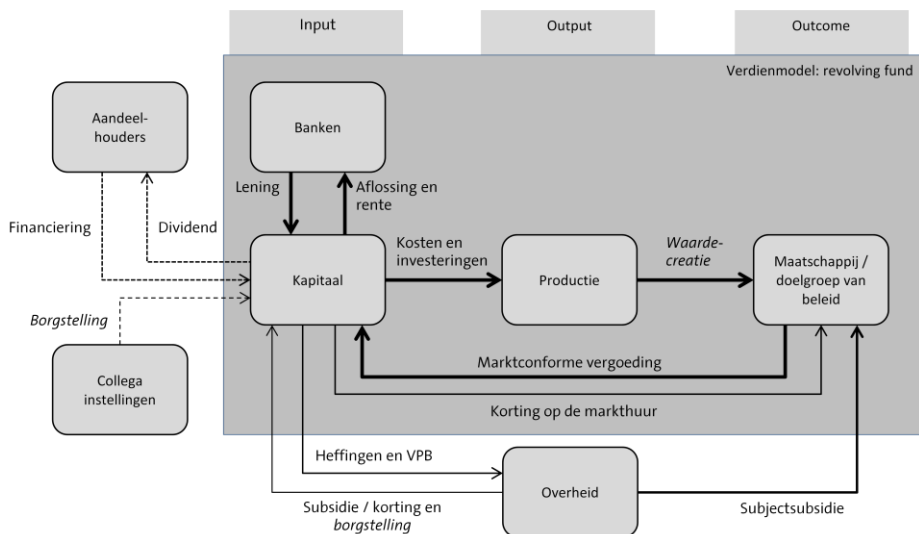
Het verdienmodel heeft twee belangrijke kenmerken. Ten eerste geldt voor een woningcorporatie de in hoofdstuk 3 besproken *non-distribution constraint*, dat wil zeggen dat de woningcorporaties het behaalde financieel rendement niet aan aandeelhouders of andere externen mag uitkeren, maar dient in te zetten voor de realisatie van haar eigen missie. Ten

<sup>215</sup> Het vraagstuk van beperkte winstuitkeringen aan financiers blijft buiten deze studie.

<sup>216</sup> Zie onder andere CFV, 20 november 2012 en Conijn, J & W. Achterveld, 7 november 2012;.

tweede kenmerkt het verdienmodel zich door het feit dat de woningcorporatie slechts in beperkte mate afhankelijk is van staatssteun<sup>217</sup>. Het verdienmodel is daarom te typeren als een *revolving fund*.

In figuur 7-1 is het verdienmodel gevisualiseerd. En korte toelichting hierop: de doorgetrokken lijnen betreffen de financiële stromen. Daarbij is de marktconforme vergoeding minus de korting op de marktprijs de huur die de woningcorporatie feitelijk aan de huurder in rekening brengt. De borgstelling (door collega-corporaties en door de overheid) betreft geen feitelijke geldstroom, maar een geldstroom die alleen in geval van nood (faillissement) optreedt. De stippellijnen naar *aandeelhouders* betreffen momenteel niet bestaande geldstromen, maar zouden kunnen optreden indien de hierboven genoemde *non-distribution constraint* deels of geheel zou worden opgeheven. Het grote grijze vlak omvat derhalve de financiële stromen van de woningcorporatie.



figuur 7-1: het verdienmodel van woningcorporaties in schema

Bij de allocatie van middelen op strategisch niveau maakt de woningcorporatie een keuze tussen verschillende activiteitenprogramma's gegeven de financiële baten en lasten en de maatschappelijke opbrengsten van de verschillende programma's. De diverse activiteiten vragen bedrijfseconomische offers en genereren soms opbrengsten. De bron waaruit een woningcorporatie kan putten ten gunste van dergelijke offers is gelimiteerd, maar zal in principe continu gevoed kunnen worden door het te behalen rendement van de onderneming. De gedachtegang dat woningcorporaties over een schier oneindige financiële bron zouden kunnen beschikken staat bekend als de *revolving fund* gedachte; de activiteiten van woningcorporaties leveren per saldo juist voldoende rendement op om de structureel te

<sup>217</sup> In hoofdstuk 3 zijn de verschillende vormen van staatssteun besproken waarbij een indicatie is gegeven van de financiële impact ervan.

brenge offers te bekostigen zonder de continuïteit van de missie daarbij in gevaar te brengen (Conijn en Paardekooper, 2001; Bijdendijk en Hoff, 2002; Conijn, 2003; Nieboer & Gruis, 2003; Brandsen en Helderma, 2005; Van Os, 2005; Brandsen et al, 2006). Het is goed om daarbij aan te tekenen dat het allergrootste deel van de onrendabel geïnvesteerde middelen in de sector besteed worden aan een afslag op de huurprijs; de vraaghuur van sociale huurwoningen ligt doorgaans ver beneden de kostprijs huur of de markthuur<sup>218</sup>. Om zichzelf financieel te kunnen bedruipen hoeven de activiteiten van de woningcorporatie niet perse op het gangbare marktniveau te liggen. Diverse auteurs (o.a. Van der Geest et al, 2003; Bijdendijk 2007 en 2009)<sup>219</sup> en voormalig bewindslieden (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1999; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2005) veronderstellen echter dat verkoop van vastgoed noodzakelijk is om in continuïteit voldoende rendement te genereren. Deze stelling heeft vermoedelijk geen algemene geldigheid; of de exploitatie van het vastgoed voldoende rendement genereert hangt in belangrijke mate af van de economische omstandigheden (die tot uitdrukking komen in kosten-, rente- en inflatieontwikkelingen), van de solvabiliteit bij aanvang van de beschouwde periode<sup>220</sup> en van belastingen en heffingen die de overheid oplegt<sup>221</sup>. In bepaalde perioden en in bepaalde marktgebieden zal verkoop van woningen evenwel noodzakelijk zijn. Dat betekent onder meer dat er ten aanzien van de activiteiten van de woningcorporatie *“direct of indirect, een relatie dient te zijn met de ontwikkeling van de waarde of het waardebehoud van het woonvastgoed van de corporatie”* (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2005).

<sup>218</sup> Uit cijfers van het Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009) blijkt dat ca. 90% van de onrendabele bestedingen van woningcorporaties voortvloeien uit de onrendabele top van sociale huurwoningen. De overige 10% heeft betrekking op maatschappelijk vastgoed en / of leefbaarheidsactiviteiten. Hierin treedt wel enig verschuiving in op (Van Os et al, 2009). Overigens sluit een geringe besteding niet uit dat de organisatie (in tijd gemeten) veel aandacht besteedt aan bijvoorbeeld leefbaarheidsproblemen en problematieken ‘achter de voordeur’. Medio 2009 is de gemiddelde vraaghuur van een sociale huurwoning ca. € 530 (de zogenaamde aftoppingsgrens van de huurtoeslag) terwijl de kostprijs op een niveau ligt van ruim € 800. Deze kostprijs is overigens gebaseerd op uitgangspunten die deels corporatiesector-specifiek zijn. Ook de markthuurbepaling berust op een aantal aannamen en zal regelmatig herijkt dienen te worden. De getaxeerde markthuur is altijd een marginale prijsbepaling, dat wil zeggen dat het de prijsbepaling bij één transactie betreft.

<sup>219</sup> In een rapport dat Van der Geest et al (2003) in opdracht van het WSW ten behoeve van het symposium “Het zekere voor het onzekere” heeft opgesteld, wordt de kostprijs huur genoemd als referentie voor de financiële continuïteit, waarbij kortingen op de kostprijs van sociale huurwoningen gecompenseerd worden door (bescheiden) (verkoop)winsten op het niet sociale deel van de portefeuille.

<sup>220</sup> Van Wijk stelt dat het economisch tij bij de bruterings gunstig was voor de woningcorporaties (door lage rentes en boveninflatoire huurverhogingen voorafgaand aan de bruterings). Juist dat bracht rijkdom in de sector in de vorm van omvangrijke vermogens (Van Wijk, 2008). De lage rentes betreffen een exogene factor; de huurverhogingen zijn door de toenmalige huurders opgebracht (waarvan naar schatting intussen tweederde deel verhuurd is, deels naar een andere corporatiewoning). Met enig recht kunnen daarom de vermogens deels als publiek bezit aangemerkt worden.

<sup>221</sup> Recent is aan woningcorporaties ook een heffing opgelegd om de schulden van woningcorporatie Vestia te dekken die zijn ontstaan als gevolg van het aantrekken van een buitenproportioneel aantal derivaten. De corporaties hebben zich bij wet gebonden aan onderlinge solidariteit.

Doel van dit hoofdstuk is, zoals gezegd, om na te gaan welke financiële criteria in de allocatiemethodiek bij woningcorporaties opgenomen dienen te worden. Twee vragen staan daarbij centraal:

- Wat is een bedrijfseconomisch offer; hoe of waarin is een offer uit te drukken; hoe is het offer te berekenen?
- Hoe is te bepalen hoeveel offers een woningcorporatie kan brengen in een bepaald tijdsbestek, zonder de continuïteit van de missie te schaden?

Het begrip 'offer' is soms synoniem aan een investering (een uitgave die in de toekomst een opbrengst genereert), soms aan kosten (de geldwaarde van gebruikte of verbruikte productiemiddelen). Corbey en Van Hulst (2005) geven de volgende definitie van offers:

*Offers zijn ten behoeve van de productie (of dienstverlening) opgeofferde waarden*

En Waterbleij (2005) geeft als definitie van kosten:

*Kosten zijn de som van de offers, in waarden uitgedrukt, die technisch noodzakelijk, [voorzienbaar, kwantificeerbaar] en economisch onvermijdelijk zijn om een productieproces te verwezenlijken tot op het ogenblik van de ruil.*

De overige offers zijn economisch ondoelmatig. Mogelijke opbrengsten die voortvloeien uit de gemaakte kosten worden, als het goed is, in de op te offeren waarde verdisconteerd, waardoor de waarde hoger is en het offer derhalve kleiner is dan zonder die opbrengsten het geval zou zijn geweest. In paragraaf 7.6 wordt een bedrijfseconomisch offer op de volgende manier gedefinieerd:

*een offer is dat deel van de door de maatschappelijke onderneming te maken kosten waar geen opbrengsten tegenover staan en dus bedrijfseconomisch ondoelmatig is.*

Beide bovengenoemde vragen zijn gerelateerd aan de kwestie van waardebepaling. In het kader van de allocatiemethodiek stelt de woningcorporatie dientengevolge met betrekking tot de financiën twee vragen centraal:

- Op welke wijze kan tot uitdrukking worden gebracht hoeveel financiële waarde als gevolg van een programma van activiteiten op portefeuilleniveau toegevoegd of onttrokken wordt aan de onderneming (de woningcorporatie) ten gunste van te realiseren maatschappelijke waarde?
- Hoe is te bepalen hoeveel financiële waarde de woningcorporatie beschikbaar heeft om aan de onderneming te onttrekken en in maatschappelijke waarde om te zetten (op te offeren)?

De allocatiemethodiek betreft het toedelen van middelen op portefeuilleniveau. Onderdeel van deze functie is het onderling vergelijken van programma's van activiteiten die op de hele portefeuille betrekking hebben. Het onderling van vergelijken van projecten vormt onderdeel van het optimaliseren van programma's. Afzonderlijke investeringsbeslissingen

op complex- of projectniveau (assetniveau) en de methodieken die hierop betrekking hebben, vallen buiten deze functie<sup>222</sup>.

### 7.3 Theoretische achtergronden

De hoeveelheid wetenschappelijke literatuur over de financiële sturing bij woningcorporaties is beperkt. De dissertatie van Gruis (2001) geldt in dezen als standaardwerk. Gruis grijpt in belangrijke mate terug op studies van Conijn (1995) en Ten Have (1992). Na het verschijnen van de dissertatie van Gruis hebben zich op het vlak van financiële sturing geen fundamentele wijzigingen voorgedaan, maar wel een aantal praktische wijzigingen en een aantal heroriëntaties in het denken over financiële sturing. Meer praktisch van aard is de invoering van de vennootschapsbelasting voor woningcorporaties. Aanvankelijk nog partieel, alleen ten laste van commerciële activiteiten, kort daarna – met ingang van 1 januari 2008 – integraal. Inmiddels worden aan woningcorporaties tevens heffingen opgelegd<sup>223</sup>. De belasting en de heffingen hebben een belangrijke invloed op de liquiditeitspositie van woningcorporaties en daarmee op de financierbaarheid van investeringen. Liquiditeit en financierbaarheid komen in paragraaf 7.5.7 aan de orde.

De heroriëntatie in het denken over financiële sturing heeft betrekking op een aantal onderwerpen:

- De marktwaarde van het vastgoed als afwegingscriterium bij exploitatie- en investeringsbeslissingen.
- Het leggen van verbanden tussen financiële en maatschappelijke prestatiecriteria.
- Het nadenken over inhoudelijke grondslagen voor de bepaling van normen voor het eigen vermogen en de liquiditeitspositie, waaronder inzichten over risicomanagement bij woningcorporaties.
- Het ontwikkelen van de transparantiemethodiek waarin het rendement over het eigen vermogen centraal staat als bron voor onrendabele bestedingen.
- Het gebruik van rendementscijfers als sturingscriteria bij exploitatie- en investeringsbeslissingen.

Op het begrip marktwaarde van het corporatievastgoed is Gruis al uitgebreid ingegaan. In dit hoofdstuk wordt vooral aandacht besteed aan de functie van de marktwaarde bij exploitatie- en investeringsbeslissingen. Er is veel literatuur beschikbaar waarin aandacht gevraagd wordt voor de sturingsfunctie van de marktwaarde – zie o.a. Tazelaar (2002a), Vlak (2005) en Kramer (2004) –, maar een inhoudelijke en gezaghebbende studie is niet beschikbaar. In paragraaf 7.4.3 komen we op de marktwaarde uitgebreid terug.

<sup>222</sup> Zie hoofdstuk 6 voor een toelichting op het totale proces van vastgoedsturing en de plaats van de allocatiefunctie in dit proces.

<sup>223</sup> Het betreft de zogenoemde verhuurdersheffing en de heffing ter bekostiging van de verliezen van woningcorporatie Vestia.

Gruis besteedt in zijn dissertatie ruimschoots aandacht aan het risicobegrip in relatie tot de waardebepaling van het corporatievastgoed. Ook in latere rapporten, scripties en papers komt het sturen op risico's op onderdelen uitgebreid aan de orde (zie onder andere de diverse rapporten van het CFV, Schuurmans, 2002; Tazelaar, 2002b). Het risico is in deze literatuur maatgevend voor de gewenste omvang van het eigen vermogen. Merkwaardig is er, behoudens enkele eigen publicaties (Van Os, 2005; Van Os & Kramer 2009), geen literatuur beschikbaar waarin de vermogensnormering op grond van de intrinsieke investeringsbehoefte in de vastgoedportefeuille aan de orde wordt gesteld. Dit aspect komt in paragraaf 7.5.2 aan de orde. De vermogensnormering is tevens belangrijke input voor de transparantiemethodiek; een praktisch instrument dat voortbouwt op een van de eigenschappen van de netto contante waarde (NCW) berekeningen met betrekking tot de bedrijfswaarde en de rentabiliteitswaarde, namelijk dat het rendement over het eigen vermogen in principe beschikbaar is voor onrendabele bestedingen. De grondslagen van de transparantiemethodiek komen in paragraaf 7.5.5 uitgebreid aan de orde.

Ook het rendementsbegrip kan zich in een toenemende belangstelling verheugen. Al enige tijd proberen enkele woningcorporaties een door hen zelf ontwikkelde sturingssystematiek in de praktijk te brengen die is gebaseerd op rendementsnormen bij investeringen. In dergelijke systematieken wordt een relatie gelegd tussen financiële prestaties – uitgedrukt in rendementseisen – en maatschappelijke prestaties – uitgedrukt in een afslag op rendementseisen –. Zo'n relatie staat ook centraal in een systematiek die Kramer c.s. hebben ontwikkeld in samenwerking met enkele andere woningcorporaties. De verhouding tussen de marktwaarde en de bedrijfswaarde van complexen staat in deze laatste zienswijze centraal. Het sturen op rendementscijfers komt in paragraaf 7.6 uitgebreid aan de orde. Op dit moment zijn enkele scripties beschikbaar die ingaan op het sturen met rendementscijfers in de corporatiesector. Een gezaghebbende studie is mij niet bekend. Ook de zienswijze van Kramer is beschreven in enkele publicaties waaronder een paper van Kramer zelf. Deze zienswijze komt in paragraaf 7.6 aan de orde, maar wordt uitgebreider behandeld in paragraaf 9.2.2, waarin nieuwe allocatie-instrumenten worden toegelicht.

In de commerciële vastgoedsector is veel onderzoek gedaan naar het optimaliseren van vastgoedportefeuilles op basis van risico- en rendementsprognoses. De theorieën bouwen voort op baanbrekend werk van Markowitz (1952) en zijn *Moderne Portefeuille Theorie* (MPT) en Tobin (1958). Voor zover is na te gaan heeft alleen Schuurmans (2002) een studie verricht naar de toepassing van de MPT in de corporatiesector, in dit geval op de projectenportefeuille van woningcorporaties. In paragraaf 7.8 wordt besproken of de MPT van Markovitz aanknopingspunten biedt voor het allocatievraagstuk van woningcorporaties.

## 7.4 Waarden

### 7.4.1 Waarderingsgrondslagen

De waarde van een goed is afhankelijk van de behoefte van degene die dat goed op waarde schat. De waarde van het goed hangt bovendien af van de schaarste van het goed. Een goed dat niet schaars is, een vrij goed, heeft waarde voor wie behoefte heeft aan dat goed, maar geen waarde in het economisch verkeer; er is geen markt voor.

Vastgoed kan men als een schaars goed en niet als een vrij goed beschouwen. Ook in situaties van een onderspannen vastgoedmarkt vindt prijsvorming plaats en is er dus sprake van een zekere schaarste. Gruis (2001) werkte de verschillende waardebegrippen uit die gewoonlijk in het kader van vastgoed worden gebruikt. Het betreft waardebegrippen uit de boekhoudkunde, de taxatieleer voor onroerende zaken en het fiscale recht.

Waardebegrippen uit de boekhoudkunde:

- Waarde op grond van de historische kostprijs
- Vervangingswaarde
- Bedrijfswaarde
- Opbrengstwaarde

Waardebegrippen uit de taxatieleer onroerende zaken:

- Onderhandse verkoopwaarde vrij van huur en gebruik
- Onderhandse verkoopwaarde in verhuurde staat
- Executiewaarde vrij van huur of gebruik
- Executiewaarde bij eigen gebruik
- Executiewaarde in verhuurde staat

Waardebegrippen uit het fiscale recht:

- Waarde van woningen voor de Wet WOZ
- Het fiscale begrip bedrijfswaarde

De drie laatste waarderingsgrondslagen uit de boekhouding zijn vormen van actuele waarden (in tegenstelling tot de waarde op basis van de historische kostprijs). De onderhandse verkoopwaarde in verhuurde staat ziet Gruis in zijn onderzoek als synoniem voor de marktwaarde van huurwoningen, waarbij rekening wordt gehouden met mogelijke verkoopopbrengsten op termijn (ook wel bruto open marktwaarde; Vlak, 2008). De marktwaarde staat daarmee voor de optimale aanwending van een complex huurwoningen met de bedoeling om een maximale opbrengst te verkrijgen. Volgens het Besluit actuele waarde van 14 juni 2005 komt als actuele waarde waartegen activa en passiva in de jaarrekening kunnen worden gewaardeerd, afhankelijk van de soort activa of passiva dan wel van de omstandigheden, de vervangingswaarde, bedrijfswaarde, marktwaarde of opbrengstwaarde in aanmer-



king. Bij het toepassen van actuele waarde als waarderingsgrondslag is de vervangingswaarde of de lagere bedrijfswaarde de grondslag voor de woningen. Omdat de woningen van een woningcorporaties grotendeels voor verhuur bestemd zijn zal normaal gesproken de bedrijfswaarde de laagste waarde zijn. Het Besluit stelt (in de toelichting) de reële waarde ('fair value') gelijk aan de marktwaarde en ziet deze als "verschijningsvorm van de actuele waarde". De reële waarde is *"de in geld uitgedrukte betekenis van een actief voor de rechtspersoon, gegeven de aard en plaats van de activiteiten ten behoeve waarvan het actief moet worden aangewend op het tijdstip van het bepalen van die waarde"* (Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaglegging, 103. 203, versie 2001).

De Richtlijnen van de Raad voor de Jaarverslaglegging leggen tevens een keuze voor ten aanzien van de richtlijnen 212 en 213. RJ 212 benadert het vastgoed als bedrijfsmiddel; RJ 213 als beleggingsmiddel. Volgens een onderzoek onder gebruikers dient het vastgoed in exploitatie als bedrijfsmiddel gezien te worden. Toepassing van de RJ 212 (vervangingswaarde of lagere bedrijfswaarde) staat echter op gespannen voet met de huidige RJ 645 waarin de actuele waarde van onroerend goed in exploitatie gelijkgesteld wordt aan de bedrijfswaarde (Haket, 2009), hoewel in de praktijk de bedrijfswaarde vrijwel altijd lager zal zijn dan de vervangingswaarde. Met haar jaarrekening verschaft de onderneming volgens de IASB (International Accounting Standards Board) informatie over haar financiële positie, de resultaten en de wijzigingen in de financiële positie die voor gebruikers nuttig is bij het nemen van economische beslissingen (Backhuijs, 2005). In principe dienen volgens de vigerende regelgeving de posten van de balans van de onderneming tegen reële waarde te worden gewaardeerd. De bedrijfswaarde komt volgens de IAS 36 (Impairment of Assets) van IFRS overeen met het begrip 'value in use'.

In 2011 is de RJ 645 aangepast. Woningcorporaties kunnen conform de nieuwe richtlijn voor de jaarverslaglegging verschillende waarderingsgrondslagen kiezen. Voor commercieel vastgoed geldt de marktwaarde in verhuurde staat of de historische waarde. Voor sociaal vastgoed geldt dat de woningcorporatie voorafgaand aan de jaarverslaglegging een keuze voor de waarderingsgrondslag dient te maken met betrekking tot de gehele sociale vastgoedportefeuille. Indien de woningcorporatie de sociale portefeuille als vastgoedbelegging ziet, geldt de marktwaarde in verhuurde staat; indien de sociale portefeuille als bedrijfsmiddel wordt gezien, geldt de bedrijfswaarde. In alle gevallen kan de woningcorporatie ook kiezen voor de historische waarde. De gekozen grondslag geldt vervolgens voor alle complexen in het sociale segment.

Niettegenstaande deze keuzemogelijkheden is er iets voor te zeggen om de bedrijfswaarde als actuele waarde voor woningcorporaties een reële waarde te noemen, omdat woningcorporaties in hun bedrijfsuitoefening niet volledig vrij zijn en derhalve niet zonder meer marktconform kunnen handelen, zelfs bij voorkeur doorgaans marktcontrair zullen handelen. In het vervolg beschouw ik het sociale vastgoed van de woningcorporatie als bedrijfs-

middel en merk ik de bedrijfswaarde als een reële waarde aan<sup>224</sup>. Het is goed om hier nogmaals te benadrukken dat de richtlijnen bedoeld zijn voor de jaarverslaglegging. De waarondergrondslag die de woningcorporatie hanteert in de strategische sturing kan hier van afwijken. Dat maakt in dat geval het jaarverslag minder geschikt als middel om op transparante wijze inzicht te bieden in de financiële restricties die bij de allocatie gelden.

## 7.4.2 Bedrijfswaarde en exploitatiewaarde

De bedrijfswaarde is volgens Gruis: *“de waarde van het aan het actief toe te rekenen deel van de netto-opbrengst die kan worden verkregen met de exploitatie van dat actief. Bij huurwoningen wordt de bedrijfswaarde doorgaans gelijkgesteld aan de contante waarde van het saldo van de ontvangsten en uitgaven die voortkomen uit de exploitatie van de woning”* (Gruis, 2001: 41)<sup>225</sup>.

Het verschil tussen de bedrijfswaarde van nieuw gerealiseerd of aangekocht vastgoed en de investeringskosten van dat nieuwe vastgoed noemt men in de corporatiesector meestal de ‘onrendabele top’. Dat is, preciezer gezegd, dat deel van de investering, dat niet door de netto contante waarde (NCW) van de uit de investering voortvloeiende toekomstige kasstromen gedekt wordt (bij de door de woningcorporatie aangenomen disconteringsvoet).

De disconteringsvoet is de rendementseis die de woningcorporatie aan de exploitatie van het vastgoed stelt. De woningcorporatie kan deze rentevoet binnen redelijke grenzen zelf bepalen, hoewel het WSW er op toe zal zien dat de woningcorporatie hierin een consistente beleidslijn volgt. Deze rentevoet kent de volgende componenten: algemene inflatie, een risicovrije basisrente, een algemene spread voor woningcorporaties en een kostentoeslag. In paragraaf 7.7.1 wordt de keuze van de disconteringsvoet nader uitgewerkt.

In de richtlijnen voor de jaarverslaglegging (RJ 121.313, versie 2004) wordt nog eens gestipuleerd dat de kasstromen betrekking dienen te hebben op voortgezette exploitatie: *“Toekomstige kasstromen dienen te worden geschat voor het actief in de staat waarin het zich bevindt. Deze dienen geen toekomstige kasontvangsten of kasuitgaven te omvatten die naar verwachting voortvloeien uit een toekomstige reorganisatie waaraan de rechtspersoon nog niet is gebonden of uit toekomstige investeringen die de oorspronkelijke capaciteit verbete-*

<sup>224</sup> De Van Dale (uitgave 2009) omschrijft ‘reëel’ als: (1) *werkelijk*; (2) *op de werkelijkheid gegrond*; (3) *intrinsieke waarde hebbend, economisch waardeerbaar*. De omschrijvingen 2 en 3 houden de verwarring in feite in stand. De tweede omschrijving ondersteunt de stelling dat de bedrijfswaarde voor de woningcorporatie een reële waarde is; een waarde op basis van werkelijke kasstromen. De derde omschrijving ondersteunt de stelling dat de marktwaarde de reële waarde is; de intrinsieke waarde die gerealiseerd zou kunnen worden, indien de bestemmingsplicht (sociale verhuur) niet geldt.

<sup>225</sup> Gruis onderscheidt bij de bepaling van de bedrijfswaarde de kasstroombenadering van de kasbenadering. Bij de kasbenadering houdt men rekening met de negatieve kasstromen die met nieuwe leningen gefinancierd dienen te worden. Dit heeft een overschattend effect op de bedrijfswaarde indien de kapitaalmarktrente hoger is dan de disconteringsvoet en/of het rendement dat over kasoverschotten wordt behaald lager is dan de disconteringsvoet. Gruis beargumenteert dat de kasstroombenadering het beste aansluit bij de huidige praktijk en dat het verschil in de uitkomsten van de twee benaderingen marginaal is ten opzichte van de onzekerheid ten aanzien van het feitelijk realiseren van de voorspelde kasstromen.

*ren of vergroten."* De bedrijfswaarde sluit in deze definitie aan bij het begrip 'volkshuisvestelijke exploitatiewaarde' dat het CFV hanteert (CFV, 2008a). Eventuele toekomstige opbrengsten uit verkoop van de huurwoningen maken volgens de definitie van het CFV eveneens geen deel uit van de bedrijfswaarde of volkshuisvestelijke exploitatiewaarde. Waar Conijn (1995) bij het begrip bedrijfswaarde uitgaat van toekomstige opbrengsten en kosten, gaat Gruis uit van kasstromen, dat wil zeggen ontvangsten en uitgaven. Gruis stelt het begrip 'opbrengsten' gelijk aan "*de (subjectieve) waarde van de diensten die de woning levert*"<sup>226</sup>. De waarde van de woondienst is bij sociale verhuur niet hetzelfde als de netto ontvangst, omdat de woningcorporatie doorgaans een lagere prijs dan de marktprijs in rekening brengt. Omdat hierboven de bedrijfswaarde als een vorm van reële waarde is aangemerkt, zal men bij de waardebepaling zoveel mogelijk moeten aansluiten bij de feitelijk te realiseren kasstromen (Vis, 2004).

De bedrijfswaarde is afhankelijk van het beleid van de woningcorporatie ten aanzien van het betreffende vastgoed en van enkele rekenparameters. Het beleid komt onder meer tot uitdrukking in variabelen als de huurontwikkeling, de ontwikkeling van de beheer- en onderhoudsuitgaven en de verwachte resterende levensduur van het vastgoed. De parameters hebben betrekking op exogene ontwikkelingen (zoals inflatie, kapitaallente, bouwkosten), maar ook op endogene factoren (zoals de mutatiegraad in de portefeuille en de te hanteren disconteringsvoet). De resterende levensduur van een vastgoedcomplex is in de berekening een zeer bepalende variabele. Woningcorporaties stellen deze zelf vast op basis van de technische en functionele kwaliteit en de marktpositie van het complex. Hiervoor is geen algemeen toegepaste, inhoudelijke methodiek in de sector voorhanden. Veel woningcorporaties nemen de administratieve levensduur van 50 jaar als grondslag eventueel bijgesteld met de levensduurverlenging die bij tussentijdse investeringen rekenkundig is vastgesteld (Van Os, 2013). In de praktijk gaan veel, zo niet de meeste woningcomplexen langer mee dan de aanvankelijk vastgestelde levensduur, ondanks het feit dat woningcorporaties vaak (te) snel tot sloop besluiten (Thomsen, 2006)<sup>227</sup>.

### 7.4.3 Marktwaaarde

Als we teruggrijpen op het overzicht van waardebegrippen van Gruis (2001) zien we een aantal vormen van marktwaaarde: 'opbrengstwaarde', 'onderhandse verkoopwaarde vrij van huur en gebruik', 'onderhandse verkoopwaarde in verhuurde staat' en 'Waarde van woningen voor de Wet WOZ'. De onderhandse verkoopwaarde is "*de prijs die bij onderhandse verkoop bij aanbieding op de voor de onroerende zaak meest geschikte wijze, na de beste*

<sup>226</sup> Gruis verwijst daarbij naar Conijn (1995) die een onderscheid maakt tussen woning en woondienst. De waarde van de woning is volgens Conijn (behoudens de restwaarde van de woning) een resultante van de waarde van de woondiensten die de woning levert.

<sup>227</sup> In de praktijk blijkt dat de levensduur van veel complexen die voor sloop genomineerd zijn, soms meer dan eens verlengd wordt. Het veelal grote verschil tussen de marktwaaarde en de bedrijfswaarde van complexen van woningcorporaties is deels te verklaren uit de aangenomen exploitatieduur en eindwaarde in de marktwaaardeberekening (zie paragraaf 7.4.3) en ondersteunt de stelling dat vaak (te) snel de strategie 'sloop' gekozen wordt.

*voorbereiding, door de meest biedende gegadigde zou zijn besteed*” (Ten Have, 1992). Voor de opbrengstwaarde wordt meestal deze onderhandse verkoopwaarde gebruikt. De waarde van een woning voor de Wet WOZ is gedefinieerd als de waarde in het economisch verkeer en vormt daarmee een benadering van de onderhandse verkoopwaarde vrij van huur en gebruik. De onderhandse verkoopwaarde kent derhalve twee vormen: ‘vrij van huur en gebruik’ en ‘in verhuurde staat’. Deze twee waarden kunnen aanzienlijk van elkaar verschillen. Daarnaast is het van belang een onderscheid te maken tussen de marktwaarde van een enkele woning en de marktwaarde van een woningcomplex. De waardebepaling van een woningcomplex zal overwegend betrekking hebben op een situatie waarin sprake is van een complex ‘in verhuurde staat’.

Gruis noemt, Ten Have citerend, vier benaderingswijzen om de waarde van onroerend goed te bepalen:

- De comparatieve benadering
- De kostenbenadering
- De inkomstenbenadering
- De wettelijke benadering

Onder de inkomstenbenadering vallen volgens Ten Have de draagkrachthuurmethode, de BAR-methode, de NAR-methode en de netto contante waarde (NCW-)methode<sup>228</sup>. Voor deze studie is de NCW-methode van belang omdat deze aansluit op de hiervoor gebruikte begrip bedrijfswaarde. Ook voor de bepaling van de onderhandse verkoopwaarde in verhuurde staat kan men de NCW-methode gebruiken. Een groot aantal woningcorporaties is aangesloten bij de aeDex / IPD Corporatie Vastgoedindex. In het kader van deze benchmark is een uitgebreid waarderingsprotocol voor de waardebepaling van woningcomplexen opgesteld dat is gebaseerd op de NCW-methode (Vlak, 2002 en 2008). Het resultaat van de waardering is de zogenoemde bruto open marktwaarde van het woningcomplex. Dit is de getaxeerde onderhandse verkoopwaarde in verhuurde staat. Bij de bepaling van de kasstromen geldt als uitgangspunt dat de woningen in het complex die muteren – als gevolg van verhuizing of overlijden – in lege staat worden verkocht, tenzij voortgezette verhuur een hogere waarde oplevert<sup>229</sup>. Bij overdracht van het complex verhuurde woningen aan een andere eigenaar geldt derhalve de bruto open marktwaarde als verschijningsvorm van de onderhandse verkoopwaarde in verhuurde staat. Bij de bepaling van de kasstromen die een gevolg zijn van verkoop van vrijkomende woningen wordt, als onderdeel van het genoemde protocol, de onderhandse verkoopwaarde vrij van huur en gebruik getaxeerd. Tenzij anders vermeld stellen we in deze studie de marktwaarde van een woningcomplex gelijk aan de bruto open marktwaarde.

De bruto open marktwaarde wordt niet door iedereen in de corporatiesector als een belangrijke sturingsvariabele gezien. Sceptici vinden de marktwaarde voor corporatievastgoed

<sup>228</sup> Ook wel de discounted cashflow (DCF-)methode genoemd.

<sup>229</sup> Dat zal in de meeste situaties in de praktijk niet het geval zijn.

een fictie, omdat het niet de bedoeling is dat maatschappelijke instellingen met hun bezit de marktwaarde nastreven. Voorstanders daarentegen zien deze waarde niet als doel van beleid, maar als centrale, geobjectiveerde waarde waartegen de eigen bedrijfswaarde afgezet kan worden (Eskinasi & Vermeule, 2004, Vlak, 2005, Tazelaar, 2008). De waarde wordt bepaald aan de hand van een taxatie van de marginale opbrengst, dat wil zeggen de opbrengst van (een) enkele object(en) die de waarde van de totale vastgoedportefeuille slechts marginaal beïnvloedt.

Zowel de bedrijfswaarde als de marktwaarde geven de huidige waarde van het vastgoed weer; de bedrijfswaarde op basis van voortgezette verhuur, de marktwaarde op basis van de getaxeerde, marktconforme, huidige transactiewaarde. Deze waarden zijn 'beleidsvrij', dat wil zeggen in principe realiseerbaar zonder voorgenomen beleidswijzigingen van de woningcorporatie te verdisconteren.

De marktwaarde kan in de vastgoedsturing een alternatieve, niet financiële functie bekleden. De waardering van woningzoekenden voor de woning en het woonmilieu waarin de woning zich bevindt daalt neer in de waarde van de woningen, dat wil zeggen in de onderhandse verkoopwaarde vrij van huur en gebruik. De marktwaarde (onderhandse verkoopwaarde) is daarmee (ook) een marktindicator en dus een maat voor de door de aspirant bewoners ervaren kwaliteit. Taxatiemethoden zijn bedoeld om deze marktwaarde te kunnen prognosticeren voor zowel de verkopende als de kopende partij (Borgdorff, 2006). De getaxeerde verkoopwaarde (vrij van huur en gebruik) is met andere woorden een goede kwaliteitsindicator (Pel, 2006; Tazelaar, 2008), zij het dat deze waarde geen inzicht biedt in het aandeel van alle afzonderlijke factoren van woning en woonomgeving die aan de kwaliteitsbeleving bijdragen. De indicator is met andere woorden een proxy; een indirect en integrerend alternatief voor een groot aantal afzonderlijke, directe kwaliteitsindicatoren. In de uitwerking van het allocatiemodel komen we hier nog op terug, omdat onder bepaalde voorwaarden de marktwaarde een maat kan zijn voor de outcome (het effect) van het handelen van een woningcorporatie. Een aantal woningcorporaties beschouwt de verwachte stijging van de marktwaarde zelfs als voorwaarde 'sine qua non' bij de keuze van een beleidsscenario<sup>230</sup>.

#### 7.4.4 Beleidswaarde

De te kiezen waarderingsgrondslag hangt in principe af van het doel van de waardering (Gruis, 2001; CFV, 2006a; Damen & Tazelaar, 2007; Vlak, 2008). Niet de jaarverslaglegging, maar de allocatie is in dit onderzoek het doel van de waardering van vastgoed. In de allocatiemethodiek zoeken we naar een waarderingsgrondslag die geschikt is om het begrip 'bedrijfseconomisch offer' nader in te vullen (zie paragraaf 7.6). Het ligt in de rede om aan te sluiten bij het begrip 'reële waarde'. In de allocatie staat immers de keuze tussen verschil-

---

<sup>230</sup> Deze voorwaarde geldt als aanwijzing voor het positieve maatschappelijke effect van activiteiten, maar houdt ook verband met het feit dat de marktwaarde in tijden van financiële nood aangesproken kan worden en dus als vangnet kan dienen. Een hogere marktwaarde geeft een steviger vangnet.

lende alternatieve activiteitenprogramma's centraal en daarmee de alternatieve aanwendungen van het vastgoed. Daarbij gaat het om de feitelijk, beleidsconform te realiseren geldstromen. De laatste jaren is hiervoor het begrip 'beleidswaarde' als financiële grootheid in zwang geraakt<sup>231</sup>. Het begrip is niet in wet- en regelgeving vastgelegd. Voor zover vast te stellen betreft het een sectorspecifiek begrip dat elders niet in een vergelijkbare betekenis voorkomt. In de corporatiesector is de beleidswaarde een variant op de bedrijfswaarde. Evenals de bedrijfswaarde is de beleidswaarde het saldo van netto contant gemaakte kasstromen. In tegenstelling tot de bedrijfswaarde staan bij het toepassen van de beleidswaarde het voorgenomen beleid van de woningcorporatie en alle daaruit voortvloeiende kasstromen centraal en gaat de woningcorporatie "aan een aantal knoppen draaien" ten opzichte van de bedrijfswaarde (CFV, 2006a). Zo kan de woningcorporatie haar totale verkoopvoornemen doorrekenen en onderdeel laten zijn van de beleidswaardeberekening. In de praktijk worden veelal ook toekomstige investeringen in de beleidswaarde betrokken. Het betreft vaak niet alleen investeringen waarvoor verplichtingen zijn aangegaan, maar ook verder in de toekomst gelegen, 'zachte' investeringen waarvoor de woningcorporatie nog geen verplichtingen heeft aangegaan.

De beleidswaarde van een vastgoedcomplex kan als volgt gedefinieerd worden:

*de netto contante waarde van alle toekomstige kasstromen in de vooraf gekozen zichtperiode van het beleid die een gevolg zijn van het voorgenomen beleid ten aanzien van het vastgoedcomplex met daarbij opgeteld de restwaarde van het complex aan het eind van de zichtperiode*<sup>232</sup>.

Het hanteren van de beleidswaarde is nuttig om beleidsalternatieven onderling te kunnen vergelijken op de effecten op de waardeontwikkeling, maar ook om te toetsen of door de woningcorporatie geformuleerde eisen ten aanzien van solvabiliteit in de zichtperiode niet onder druk komen te staan. Een combinatie van beide benaderingen kan een zinvolle bijdrage leveren aan het proces van besluitvorming en verantwoording (CFV, 2006a). Een balans gebaseerd op de beleidswaarde laat in feite de toekomstige vermogenssituatie zien (aan het eind van de zichtperiode) die een gevolg is van de uitvoering van het beleid in die zichtperiode. Het bezwaar van de beleidswaarde is dat het zicht op de kasstromen die het gevolg zijn van voorgenomen exploitatiewijzigingen en (des)investeringen en daarmee op het verloop van het eigen vermogen in de zichtperiode, verloren gaat. Het voorgenomen beleid zit als het ware 'verstopt' in de beleidswaarde met als gevolg dat financiële rapportages die gestoeld zijn op de beleidswaarde geen inzicht bieden in de mogelijkheden tot heroverweging van allocatiebeslissingen, dus tot bijstelling van beleid. Om meer transparantie te verkrijgen ten aanzien van het verloop van de financiële positie van de woningcorporatie en de kasstromen die daaraan ten grondslag liggen is de zogenoemde transparantiemetho-

<sup>231</sup> Hier wordt ook wel de term beleggingswaarde gebruikt (Kornegoor, N. (2008); *De onrendabele top in zicht. Een blik op de waardering van maatschappelijk vastgoed*; Saxion Hogescholen, Enschede).

<sup>232</sup> Enkele woningcorporaties als Woonbron en Portaal hanteren een korte zichtperiode (5 jaar) en nemen als restwaarde de NCW van de te taxeren marktwaarde aan het eind van de zichtperiode.

diek ontwikkeld (Conijn & Paardekooper, 2001; Conijn (2004); Van Os, 2006; Van Os et al, 2009). Deze methodiek toont het verloop van het budget dat een woningcorporatie beschikbaar heeft voor onrendabele bestedingen alsmede het onrendabele deel van de kasstromen die het gevolg zijn van voorgenomen exploitatiewijzigingen en (des)investeringen in de zichtperiode. In paragraaf 7.5.5 wordt de transparantiemethodiek nader toegelicht. Deze methodiek geeft derhalve wel inzicht in de allocatie.

Het ligt voor de hand om te veronderstellen dat de bedrijfswaarde een specifieke vorm van beleidswaarde kan zijn. In theorie kan dat, maar bij de berekening van de bedrijfswaarde veronderstelt men dat de NCW van het kasstroomsaldo na beëindiging van de exploitatie van het bestaande vastgoed nul is. Dat houdt in dat er ter plekke in de zichtperiode geen activiteit meer plaatsvindt dan wel dat de activiteit een rendement oplevert ter grootte van de disconteringsvoet waarmee de NCW berekend wordt<sup>233</sup>. In het eerste geval krimpt de vastgoedportefeuille gestaag; in het tweede geval krimpt in ieder geval de sociale huurvoorraad, ervan uitgaande dat een investering in sociale huurwoningen altijd een onrendabele top oplevert (of, anders gezegd, een rendement lager dan de disconteringsvoet), die door het rendement op de bouw van duurdere huur- of koopwoningen gecompenseerd dient te worden<sup>234</sup>. Het realiteitsgehalte van een dergelijk beleidsscenario hangt af van de vraag of krimp van de sociale huurvoorraad in het betreffende woningmarktgebied plausibel is<sup>235</sup>. In de meeste gevallen zal de beleidswaarde die voortvloeit uit een beleidsscenario lager zijn dan de bedrijfswaarde. Dat betekent dat de NCW van toekomstige activiteiten negatief is (een lager rendement oplevert dan de disconteringsvoet) en dat is doorgaans de realiteit.

Het is denkbaar om ook de marktwaarde te beschouwen als bijzondere vorm van beleidswaarde. We maken hierbij een onderscheid tussen de marktwaarde van de totale portefeuille en die van een woningcomplex. De marktwaarde van de vastgoedportefeuille kan bij woningcorporaties grotendeels gelijkgesteld worden aan de marktwaarde van de totale onderneming, omdat het vastgoed het allergrootste deel uitmaakt van het actief op de balans (gemiddeld ca. 90%; CFV, 2008a). Het verschil tussen de marktwaarde en de beleidswaarde van het vastgoed kan dan gezien worden als opportunity costs<sup>236</sup> (te brengen economisch offer<sup>237</sup>; in het kader van de aeDex / IPD Corporatie Vastgoedindex ook wel het

---

<sup>233</sup> In deze alinea zien we voor de eenvoud af van de effecten van eventuele rentabiliteitswaardevoordelen en het hefboomeffect daarvan.

<sup>234</sup> Financiële compensatie kan ook door middel van verkoop van bestaand bezit gevonden worden, ook als ter compensatie van elke verkochte woning een nieuwe sociale huurwoning wordt gebouwd. Deze strategie biedt echter geen duurzame oplossing, omdat het aantal vrije locaties voor sociale nieuwbouw beperkt is.

<sup>235</sup> De woningcorporatie mag vanwege haar missie niet uitgaan van het zogenaamde instandhoudingspostulaat (Hoogendoorn, 2000). De (mate van) instandhouding van de onderneming volgt immers uit de maatschappelijke opgave en kan niet in alle vrijheid door het bestuur van de onderneming worden bepaald. Dit is het voorrecht van de principaal en in het geval van woningcorporaties is de overheid op dit punt de principaal (zie ook paragraaf 5.6.3).

<sup>236</sup> Ook wel alternatieve kosten genoemd.

<sup>237</sup> Deze definitie van het begrip 'offer' wijkt af van de beide definities die in paragraaf 7.6 zijn gegeven.

maatschappelijk dividend genoemd)<sup>238</sup>. Omdat in de huidige ordening van de sector de sociale woningportefeuille – uitgezonderd bijzondere omstandigheden – niet verhandelbaar is vanwege de toegelaten status van de woningcorporatie en de wet- en regelgeving dien-aangaande, kan de marktwaarde van de onderneming normaal gesproken niet volledig gerealiseerd worden en derhalve geen beleidswaarde zijn, dat wil zeggen geen financiële representatie van een reëel uitvoerbaar beleidsscenario. Bij een andere ordening is een volledig marktconform beleidsscenario echter wel denkbaar, zij het dat de negatieve maatschappelijke waardeontwikkeling die hier naar verwachting het gevolg van is eveneens in de allocatie meegenomen dient te worden<sup>239</sup>.

De afweging tussen beleidsalternatieven vindt in de hier besproken allocatiemethodiek plaats op portefeuilleniveau. Op dat niveau vertegenwoordigt de bruto open marktwaarde, zoals hierboven gesteld, doorgaans geen reëel uitvoerbare beleidsvariant. Dat ligt anders op complexniveau. Het is de woningcorporatie toegestaan om individuele complexen uit te ponden of als geheel te verkopen<sup>240</sup>. Voor deze complexen kan de beleidswaarde gelijk zijn aan de (bruto open) marktwaarde.

Als één van de in de allocatie betrokken beleidsscenario's ook verkoop van huurwoningen omvat, is de onderhandse verkoopwaarde vrij van huur en gebruik één van de variabelen in de berekening van de beleidswaarde van dat beleidsscenario. Als deze verkoopwaarde als gevolg van uitvoering van het beleidsscenario toeneemt, neemt ook de beleidswaarde van dat scenario toe. Niettemin lijkt het om redenen van behoedzaamheid, niet om principiële redenen, verstandig om in de beleidswaardeberekening in dat geval de oorspronkelijke getaxeerde waarde op te nemen en dus geen voorschot te nemen op een relatieve stijging van marktwaarde als gevolg van het beoogde beleid. De bedrijfswaarde is vrij van investerings- en desinvesteringsbeleid en ook van beoogd nieuw exploitatiebeleid (met betrekking tot bijvoorbeeld onderhoud en huurprijzen). Niettemin is de bedrijfswaarde niet beleidsvrij, omdat de bedrijfswaarde de resultante is van het vigerende exploitatiebeleid. In die zin dient de bedrijfswaarde wel degelijk als beleidsvariant beschouwd te worden<sup>241</sup>. Omge-

<sup>238</sup> Als we zouden uitgaan van de huidige marktwaarde van het corporatiebezit is het verschil tussen de bedrijfswaarde en de marktwaarde zeer groot. Conijn en Schilder (2009) becijferen een 'maatschappelijk offer' van 197 miljard aan waarde (vrij van huur en gebruik). Daarvan komt ca. 128 miljard op conto van een vraaghuur die lager is dan de markthuurlaag. Circa 35 miljard gaat verloren aan een hoger kostenniveau, waarbij niet duidelijk is in hoeverre deze kosten inefficiënties maskeren. Deze getallen zijn – op grond van de conclusie in de hoofdttekst – gestoeld op een fictief referentieniveau en betreffen niet de verwachte evenwichtsprijzen bij een minder gereguleerde en gesubsidieerde woningmarkt. Deze zullen vermoedelijk lager zijn.

<sup>239</sup> Verwacht mag worden dat de marktimperfecties die aanleiding waren voor de introductie en bestending van woningcorporatiesector bij een volledig marktconform beleid weer nadrukkelijk aan het licht zullen komen. De discussie over het maatschappelijk nut van de corporatiesector als geheel vormt echter geen onderdeel van deze studie. Het te ontwikkelen allocatiemodel zou strikt genomen ook bij fundamentele stelselwijzigingen toepasbaar moeten zijn.

<sup>240</sup> De regelgeving ten aanzien van complexgewijze verkoop is overigens zeer strikt.

<sup>241</sup> We gaan in deze studie niet nader in op het vraagstuk van (in)efficiency. Naast het veranderen van beleid kan de woningcorporatie de bedrijfswaarde immers ook (positief) beïnvloeden door een efficiencyslag te maken. De grens tussen onbedoeld inefficiënt en bedoeld ambitieus is overigens niet altijd scherp te trekken. Zijn bijvoorbeeld hoge onderhoudsuitgaven een gevolg van inefficiënte processen of van een relatief



keerd ligt er meer beleid onomkeerbaar (in overeenkomsten of aangegane verplichtingen) vast dan in de bedrijfswaarde is verdisconteerd. Denk aan aangegane investeringsverplichtingen. Naast de bedrijfswaarde bestaat er derhalve een beleidswaarde die is gebaseerd op vastgelegd beleid. Deze beleidswaarde kan men als het 0-scenario beschouwen bij onderlinge vergelijking van verschillende beleidsscenario's. Het betreft derhalve *een vorm van bedrijfswaarde waarin alle kasstromen zijn verdisconteerd die voortvloeien uit activiteiten – ook (des)investeringsactiviteiten – waartoe de woningcorporatie heeft besloten en juridische verplichtingen heeft aangegaan en die extern (met huurders en gemeente) gecommuniceerd zijn*. Deze definitie zal in het vervolg van deze dissertatie worden gebruikt, omdat deze waarde het 0-scenario van het beleid representeert. Hiermee kan ik tevens het nergens formeel gedefinieerde begrip beleidswaarde vermijden.

### 7.4.5 Waarden; samenvattend

Voor de financiële sturing bij woningcorporaties zijn in het bijzonder de volgende waarde-ringsgrondslagen van belang:

Bedrijfswaarde	De som van netto contant gemaakte toekomstige kasstromen. De woningcorporatie heeft veel keuzevrijheid ten aanzien van de te hanteren parameters en te verdisconteren kasstromen.
Exploitatiewaarde	De door het CFV gedefinieerde bedrijfswaarde, waarin alleen exploitatiekasstromen zijn opgenomen. Ten behoeve van de onderlinge vergelijking van woningcorporaties corrigeert het CFV de door de corporaties opgegeven bedrijfswaarde aan de hand van de door het CFV vastgestelde generieke parameters en normen.
Beleidswaarde	Een vorm van bedrijfswaarde waarbij alle beleidsconforme exploitatie- en investeringskasstromen zijn opgenomen. Het betreft een formeel ongedefinieerd begrip.
Marktwaaarde in verhuurde staat	Een te taxeren en in onderhandeling te brengen waarde op basis van de NCW-methode, waarbij uitgegaan wordt van marktconforme kasstromen en van een 15-jaars exploitatieperiode met een resterende marktwaaarde van het vastgoed.
Marktwaaarde vrij van huur en gebruik	Een te taxeren en in onderhandeling te brengen waarde vrij van huur en gebruik.

---

hoge kwaliteitsnorm? Er zijn geen onderzoeken bekend waaruit onomstotelijk blijkt dat woningcorporaties inefficiënt zijn. In het algemeen geldt wel dat het positief effect van efficiencyvoordelen op het eigen vermogen relatief groot is, vanwege de verhouding tussen vreemd en eigen vermogen. Een stijging van de bedrijfswaarde (als gevolg van de daling van de uitgaande kasstroom) leidt tot een procentueel veel grotere stijging van het eigen vermogen.

Voor het allocatiemodel gebruik ik zowel de bedrijfswaarde als de marktwaarde in verhuurde staat. De bedrijfswaarde heb ik nader gespecificeerd: een vorm van bedrijfswaarde waarin alle kastromen zijn verdisconteerd die voortvloeien uit activiteiten – ook (des)investeringsactiviteiten – waartoe de woningcorporatie heeft besloten en juridische verplichtingen heeft aangegaan en die extern (met huurders en gemeente) gecommuniceerd zijn.

## **7.5 Beschikbaar budget voor waardeoverdracht**

### **7.5.1 De balans en het eigen vermogen**

De waarde van de onderneming komt overeen met de bezittingen van de onderneming minus de schulden aan derden (het vreemd vermogen). De balans van de onderneming toont deze waarde, het eigen vermogen, op een gekozen peildatum<sup>242</sup>. De mutaties van de balansposten kunnen in rendementen worden uitgedrukt, waarbij het totaal rendement van een balanspost gelijk is aan het direct rendement (de kasstroom in een periode – doorgaans een jaar – gedeeld door de waarde) plus het indirect rendement (de waardemutatie in de beschouwde periode gedeeld door de waarde). Bij een balans die is opgesteld op basis van bedrijfswaarde van het vastgoed, is het totaal rendement over het vastgoed per definitie gelijk aan de disconteringsvoet waarmee de kasstromen contant gemaakt zijn (Van Os, 2013).

De waarde die een onderneming kan of wil onttrekken of toevoegen aan de onderneming uit zich in een mutatie van het eigen vermogen en kan derhalve geformuleerd worden in een rendementseis ten aanzien van het eigen vermogen. De rendementseis die een woningcorporatie dient te stellen aan het actief (het kapitaalrendement) hangt samen met de rentekosten van het vreemd vermogen en de rendementseis te stellen aan het eigen vermogen.

Indien de rendementseis ten aanzien van het eigen vermogen lager is dan de rentekosten van het vreemd vermogen (kapitaalmarktrente), kan aan het rendement van nieuw te ontwikkelen vastgoed een rendementseis gesteld worden die lager is dan de kapitaalmarktrente. Omgekeerd geldt ook: indien het vastgoedrendement hoger is dan de kapitaalmarktrente, is het rendement over het eigen vermogen hoger dan het vastgoedrendement (het zogenaamde hefboomeffect). In paragraaf 7.7.2 gaan we nader in op de rendementseis met betrekking tot het eigen vermogen.

In plaats van de bedrijfswaarde kan ook de marktwaarde (in verhuurde staat) van het vastgoed in de noemer van de rendementsbreuk geplaatst worden. Het direct rendement is de(zelfde) kasstroom in een jaar gedeeld door de marktwaarde aan het begin van het jaar; het indirect rendement is de mutatie van de marktwaarde in een jaar gedeeld door de marktwaarde aan het begin van het jaar. De aeDex / IPD Corporatie Vastgoedindex maakt

<sup>242</sup> Zie bijlage 5 voor een nadere toelichting op de balans op basis van de bedrijfswaarde van het vastgoed.

gebruik van deze indices. Het totaalrendement ( $TR = DR + IR$ ) is een maat voor het te realiseren commercieel rendement op vastgoed<sup>243</sup>.

In de paragrafen 7.4.1 heb ik aangegeven dat een balans die op basis van de historische kostprijs is opgesteld, in de financiële sturing geen belangrijke rol kan spelen. Ten behoeve van de financiële sturing gaat de voorkeur uit naar een balans op basis van bedrijfswaarde. Ervan uitgaande dat bij de allocatie in principe alternatieve beleidsprogramma's betrokken zijn, vertegenwoordigt de balans op basis van de bedrijfswaarde zoals in paragraaf 7.4.4 gedefinieerd het 0-alternatief.

## 7.5.2 De omvang van het eigen vermogen als criterium

Ondernemingen met aandeelhouders kunnen, gegeven de rendementseis ten aanzien van het eigen vermogen en de rentekosten van vreemd vermogen, de optimale vermogensstructuur bepalen, dat wil zeggen de optimale verhouding tussen eigen en vreemd vermogen (solvabiliteit)<sup>244</sup>.

De financiële continuïteit van de woningcorporatie op langere termijn wordt eveneens beoordeeld op basis van de solvabiliteit (het eigen vermogen uitgedrukt als deel van de totale balanswaarde). Een woningcorporatie is naar het inzicht van het CFV solvabel als het vermogen op balansdatum groter is dan het te lopen risico. Dat betekent dat zij haar financiële verplichtingen moet kunnen nakomen. Als echter het risico groter of gelijk is aan het vermogen, is de woningcorporatie onvoldoende solvabel. Het eigen vermogen is daarbij gestoeld op de door het CFV gecorrigeerde (genormaliseerde) bedrijfswaarde van het vastgoed<sup>245</sup>. Deze gecorrigeerde waarde is alleen uit toekomstige, netto contant gemaakte kasstromen opgebouwd. Toekomstige verkoopopbrengsten vallen hier nadrukkelijk buiten.

Het CFV past nog een tweede beoordelingscriterium toe: het continuïteitsoordeel. Dit oordeel geeft aan of er een goede balans is tussen de voorgenomen activiteiten - inclusief eventuele verkopen - en de financiële mogelijkheden. De beleidskeuzes van de woningcorporatie vormen daarbij het uitgangspunt.

---

<sup>243</sup> De aeDex brengt jaarlijks een overzicht uit van de rendementen van de aangesloten corporatieportefeuilles. In 2012 zijn 37 woningcorporaties aangesloten bij deze benchmark.

<sup>244</sup> Uitgangspunt daarbij is dat de marginale kosten van eigen en vreemd vermogen toenemen (Gerritsen, 2007). Bij een toenemend aandeel eigen vermogen neemt de kans op verspilling toe. Bij een toenemend aandeel vreemd vermogen neemt, in de optiek van de financier, het risico van de onderneming toe. De disconteringsvoet is, gegeven de optimale verhouding tussen eigen en vreemd vermogen, de gewogen rentevoet van het totale vermogen (ook wel de Weighted Average Cost of Capital genoemd, WACC, Gemiddelde Gewogen Kosten van Kapitaal). Om de kosten van het eigen vermogen te bepalen zijn twee benaderingen gangbaar: de Capital Asset Pricing Model (CAPM) en de Arbitrage Pricing Theory (APT). In beide benaderingen zijn de kosten opgebouwd uit een risicovrij rendement en een rendement dat afhankelijk is van de risico's die samenhangen met de markt en het type onderneming.

<sup>245</sup> Het CFV hanteert hiervoor de term 'exploitatie waarde'.

Het eigen vermogen dat een gevolg is van alternatieve beleidsscenario's en daaruit volgende bedrijfswaarden mag nadrukkelijk niet gedurende de zichtperiode lager uitkomen dan de genoemde risicowaarde<sup>246</sup>.

De omvang (in waarde uitgedrukt) van het risico vormt de ondergrens van het eigen vermogen; het vermogen boven deze grens is in principe beschikbaar voor onrendabele bestedingen; het zo te noemen vrij beschikbare vermogen (VBV). Bij dit vrij beschikbare vermogen dienen het jaarlijkse rendement over het eigen vermogen, de opbrengsten uit verkoop en het rentabiliteitswaardevoordeel van nieuwe leningen te worden opgeteld. Deze opbrengsten zijn immers buiten de bedrijfswaarde gehouden. Het kennen van de grenswaarde en het voor onrendabele bestedingen beschikbare surplus geeft inzicht in het budget dat in de gehele zichtperiode van het beleid beschikbaar is voor onrendabele bestedingen. Door middel van het berekenen van de bedrijfswaarde van de verschillende beleidsscenario's kan de woningcorporatie beoordelen welke van de beleidsscenario's leiden tot een vermogenspositie die tenminste gelijk is aan of beter dan de genoemde ondergrens en derhalve financieel haalbaar zijn.

Het bovenstaande is echter niet het volledige verhaal ten aanzien van de vermogensnormering. De ondergrens van het eigen vermogen wordt bepaald door middel van een analyse van risico's die zich in de zichtperiode kunnen voordoen. Het deel van het eigen vermogen boven deze ondergrens is beschikbaar voor onrendabele bestedingen in de zichtperiode. De vraag is echter wat de vermogenspositie dient te zijn aan het eind van de zichtperiode. De bestedingsruimte dient immers op deze laatste vermogensnorm te worden afgestemd. De functie van het eigen vermogen is volgens deze zienswijze tweeledig: het is een risicobuffer en het is een bron voor maatschappelijke bestedingen. Onder andere Gerritsen (2007) benoemt vier functies voor het eigen vermogen:

**Bufferfunctie.** De reserves van de onderneming of instelling dienen eventuele toekomstige tegenvallers te kunnen opvangen om zodoende de continuïteit van de bedrijfsvoering te waarborgen. Deze functie sluit aan op het solvabiliteitsoordeel van het CFV.

**Financieringsfunctie.** Het eigen vermogen heeft per definitie een financieringsfunctie, omdat niet alle activa met vreemd vermogen gedekt kunnen worden. In principe is de bufferomvang van het eigen vermogen voldoende om vreemd vermogen te vinden voor het resterend aandeel van de activa.

**Inkomensfunctie.** Het eigen vermogen heeft een inkomensfunctie als het rendement over het eigen vermogen structureel wordt gebruikt als dekkingsmiddel voor kosten. Die functie is voor woningcorporaties oneigenlijk, omdat men mag verwachten dat structureel te dekken kosten in de bedrijfswaardeberekening wordt opgenomen en langs die weg een neerwaarts effect hebben op de omvang van het eigen vermogen en dus indirect op het rendement over het eigen vermogen.

---

<sup>246</sup> In bijlage 6 is een overzicht opgenomen van de beoordelingsmethodiek van het CFV.

**Bestedingsfunctie.** Als de bestemming van het eigen vermogen incidentele onrendabele kosten betreft spreekt men van een bestedingsfunctie. Een dergelijke functie kan bijvoorbeeld gebruikt worden om in de tijd fluctuerende bestedingen af te vlakken ('smoothing'), zodat de aan de klanten in rekening te brengen kosten niet hoeven mee te schommelen.

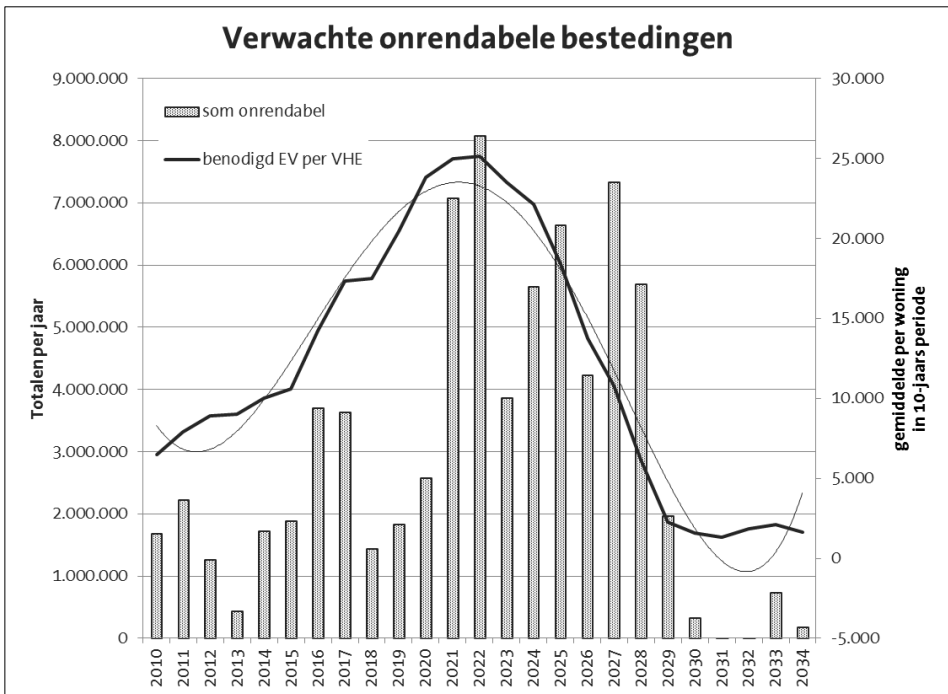
In de bestedingsfunctie vinden we de gezochte extra grondslag voor de normering van het eigen vermogen. Woningcorporaties beschikken immers niet over zogenoemde ideaalportefeuilles waardoor de in de toekomst te verwachten kosten die voortvloeien uit de exploitatie en vervanging van het vastgoed niet evenredig over de tijd verdeeld zullen zijn<sup>247</sup>. Indien de woningcorporatie verwacht dat de reële bestedingen in een toekomstige periode hoger zullen zijn dan de bestedingen in de huidige periode, doet de woningcorporatie er goed aan om het eigen vermogen in reële termen (na vergoeding voor inflatie) te laten groeien. Op basis van enkele kenmerken kan een woningcorporatie redelijkerwijs voorspellen wat over een lange reeks van jaren de gewenste omvang van het eigen vermogen is om de onrendabele bestedingen als gevolg van noodzakelijke investeringen uit het rendement over het eigen vermogen te kunnen bekostigen (Van Os & Kramer, 2009)<sup>248</sup>.

In figuur 7-2 is een voorbeeld opgenomen. Uit de grafiek blijkt dat in de eerste 10-jaars periode ruim 2 miljoen euro 'onrendabel' per jaar bekostigd moet worden, wat een eigen vermogen noodzaakt van gemiddeld ruim 30 miljoen euro (= 2 miljoen gedeeld door 6% – de aangenomen disconteringsvoet –). Bij een portefeuille van ca. 4.000 woningen komt dit overeen met een eigen vermogen van ca. € 7.500 per woning. In de aanloop naar de tweede 10-jaarsperiode dient het eigen vermogen echter fors te stijgen naar ruim € 25.000 per woning per jaar, waarna het vermogen weer mag afnemen.

---

<sup>247</sup> Een ideaalportefeuille is, in het geval van woningcorporaties, een portefeuille die qua samenstelling naar leeftijd, typologie en kwaliteit homogeen is samengesteld.

<sup>248</sup> Deze methode leunt sterk op de resterende levensduur die de woningcorporaties voor elk van haar complexen heeft vastgesteld. Hiervoor (zie paragraaf 7.4.2) is de betrouwbaarheid van deze variabele ter discussie gesteld.



figuur 7-2: vermogensbehoefte i.r.t. investeringsopgave vastgoedportefeuille (bron: Van Os & Kramer, 2009)

Extra variabele daarbij is de eventueel gewenste krimp of groei van het sociale huursegment in de portefeuille. Globale becijferingen met sectorgemiddelden en met enkele corporatiespecifieke kengetallen laten zien dat een evenwichtssituatie ontstaat bij een vermogensomvang van ca. € 15.000 à € 20.000 gemiddeld per woning, maar dat kan per woningcorporatie uiteraard sterk fluctueren (Van Os & Kramer, 2009)<sup>249</sup>. De consequentie is dat de huidige klanten mede de kosten dragen van toekomstige opgaven. De bestedingsfunctie (zie hiervoor) is daarmee tevens een herverdelingsfunctie. De herverdelingsfunctie vloeit voort uit de maatschappelijke functie van woningcorporaties (De Ridder, 1998; zie ook hoofdstuk 3). De bestedings- of herverdelingsfunctie speelt in de allocatie ook een nadrukkelijke rol<sup>250</sup>. Bij de bepaling van het beschikbare budget voor onrendabele bestedingen in de allocatiemethodiek dient niet alleen met een risicobuffer rekening gehouden te worden, maar, afhankelijk van de kernmerken van de vastgoedportefeuille, ook met een voorziening voor onrendabele bestedingen na de zichtperiode van beleid<sup>251</sup>. Zodoende is het vrij beschikbaar

<sup>249</sup> In de evenwichtssituatie is het rendement over het eigen vermogen ongeveer gelijk aan het totaal van de onrendabele bestedingen.

<sup>250</sup> Allocatie vindt plaats naar locatie, naar soort activiteit en naar tijd. Dat impliceert dat allocatie ook naar doelgroep plaatsvindt, waardoor er per definitie sprake is van herverdeling van middelen.

<sup>251</sup> Of de zichtperiode moet minstens 25 jaar beslaan; dat is ongeveer de maximum periode waarin een vastgoedcomplex zonder investeringen of groot-onderhoud geëxploiteerd kan worden.

vermogen gelijk aan het huidige eigen vermogen (op basis van bedrijfswaarde) minus de noodzakelijke risicobuffer minus een eventuele voorziening voor een relatief grote, te voorziene opgave direct na de zichtperiode.

### 7.5.3 Risico's nader belicht

Het eigen vermogen is onder meer bedoeld als risicobuffer. Het omgaan met (de consequenties van) risico's is onlosmakelijk verbonden met het opstellen van prognoses. Aangezien het voorspellen van kasstromen de kern vormt van de waardeberekeningen (bedrijfswaarde, marktwaarde), dient een inschatting van risico's integraal onderdeel te zijn van de waardecalculaties. Gruis (2001) gaat uitgebreid in op het bepalen van risico's in relatie tot de waardering van vastgoed door middel van de NCW-methode. Hij onderscheidt een deterministische benadering en een stochastische benadering. Bij de deterministische benadering gaat Gruis in op vier methoden:

- De voorzichtige schatting. Uitgaan van voorzichtige veronderstellingen ten aanzien van te realiseren kasstromen en parameters (zoals de huurstijging).
- De risico-opslagmethode. Het hanteren van een risico-opslag op de disconteringsvoet in de NCW-berekening<sup>252</sup>.
- Het bepalen van de zekerheidsequivalent. Een correctie van de kasstromen zelf in plaats van de disconteringsvoet.
- De scenario-analyse. Het ontwikkelen van samenhangende sets van verwachtingen ten aanzien van kasstromen en parameters.

De stochastische benadering geeft als resultaat een waarschijnlijkheidsverdeling voor mogelijke uitkomsten van de bedrijfswaardeberekening. De meest gebruikte methode in de stochastische benadering is de Monte Carlo simulatie. Bij deze simulatie rekent men een zeer groot aantal scenario's door die zijn geconstrueerd door uiteenlopende waarden voor de verschillende parameters in te voeren (zoals kapitaalmarktrente, inflatie en kostenontwikkeling). De waarde die volgens de waarschijnlijkheidsverdeling met een hoge waarschijnlijkheid (bijvoorbeeld 95% of 98% zekerheid) gerealiseerd zal worden, neemt men doorgaans als waarde voor verdere calculaties of presentaties. Bij het construeren van de scenario's wordt wel rekening gehouden met de onderlinge afhankelijkheid van parameters<sup>253</sup>.

---

<sup>252</sup> Er geldt: hoe hoger de disconteringsvoet, hoe lager de bedrijfswaarde is.

<sup>253</sup> Veel, zo niet de meeste woningcorporaties nemen de resultaten van de risicocalculatie van het CFV als vertrekpunt bij de (financiële) sturing van het bedrijf en dus bij de normering van het eigen vermogen (Turkenburg et al, 2008). Het CFV maakt gebruik van de door Gruis beschreven stochastische benadering. Volgens het continuïteitsoordeel van het CFV is een woningcorporatie solvabel als het volkshuisvestelijk vermogen (het gecorrigeerde eigen vermogen) met 95% zekerheid voldoende is om het berekende risico te dekken (CFV, 2008a). De omvang van het risico wordt berekend aan de hand van de 'value at risk' benadering. Eerst worden de kasstromen in beeld gebracht op basis van de meest waarschijnlijke ontwikkeling waarna diezelfde kasstromen worden bepaald op basis van een 'slecht weer' scenario, uitgaande van een zekerheidsgrens van 95%. Het verschil tussen beide kasstromen levert het risico op, uitgedrukt in euro's, dat een corporatie loopt. Het CFV onderscheidt de volgende risicogebieden:

Het berekende (neerwaartse) risico kan men separaat houden door de berekende waarde als risicobuffer met betrekking tot het eigen vermogen aan te houden. Het is ook mogelijk om het risico, en dan vooral het exploitatierisico, in mindering te brengen op de bedrijfs-waarde<sup>254</sup>. Het gevolg van deze laatste methode is dat het eigen vermogen lager zal zijn dan bij de bedrijfswaarde die het meest plausibel is. Aan de andere kant hoeft het berekende risico niet meer in de risicobuffer van het eigen vermogen opgenomen te worden. Voor de berekening van het vrij beschikbare vermogen is het derhalve lood om oud ijzer.

Risicocalculatie is waarschijnlijkheidsrekenen. De kans dat een individueel projectresultaat buiten de gehanteerde waarschijnlijkheidsgrenzen (van 2% of 5%) valt, is klein maar reëel. De kans dat de resultaten van een meerderheid van de projecten buiten deze grenzen vallen is zeer klein tot vrijwel nihil. De impact voor het bedrijf hangt daarbij wel af van de relatieve omvang van een project. Een ernstig tegenvallend projectresultaat van een – voor de onderneming – buitenproportionele omvang kan verstrekkende gevolgen voor het bedrijf hebben. In het recente verleden (teruggerekend vanaf ultimo 2009) is dit een aantal keer voorgekomen<sup>255</sup>. Dit zou aanleiding kunnen vormen om proportionaliteitsgrenzen te stellen aan de omvang van projecten (Van Os, 2009c).

#### 7.5.4 Het vrij beschikbare vermogen

Hiervoor is het vrij beschikbare vermogen (VBV) gedefinieerd als het eigen vermogen verminderd met de risicobuffer en eventueel verminderd met een voorziening voor onrendabele bestedingen na de zichtperiode van beleid. De risicobuffer is bijvoorbeeld overeenkomstig de methodiek van het CFV te bepalen, maar in het kader van de bedrijfsvoering kan de woningcorporatie ook een eigen risicocalculatiemethode ontwikkelen. De risicobuffer is

- Het marktrisico (R1); het risico dat door een negatieve marktontwikkeling de waarde van (niet) woongelegenheden of de opbrengst van de productie van nieuwbouw koop (al aangegane verplichtingen) lager is dan verwacht.
- Het macro-economisch risico (R2); de kans dat door economische ontwikkelingen (inflatie, rente) de eerstkomende vijf jaar de waarde van bezittingen of schulden lager uitpakt dan verwacht.
- Het operationeel risico (R3); het risico van een verlies door inadequate of falende interne processen, mensen of systemen of door externe gebeurtenissen.

Omdat de risicobedragen onderling niet correleren, is het totaal risico gelijk aan  $\sqrt{R1^2 + R2^2 + R3^2}$ . Een aantal woningcorporaties hanteert een eigen berekening van de noodzakelijke risicobuffer. Zo betreft Woonbron een aantal politieke 'slecht weer' scenario's en 100 alternatieve economische scenario's in de berekening van het exploitatierisico, naast een buffer voor projectrisico's. Van de 100 bedrijfswaarden die voortvloeien uit de 100 economische scenario's neemt Woonbron de op 5 na laagste uitkomst. Vergelijk de 95% zekerheidsmarge die het CFV hanteert. Voor projectrisico's hanteert Woonbron een gemiddelde overschrijding van 15% van de geplande investeringen.

<sup>254</sup> Bij de berekening van de bruto open marktwaarde hanteert de aeDex / IPD Corporatie Vastgoedindex een complexspecifieke disconteringsvoet. De rentevoet is gebaseerd op de actuele IRS 10 jaars (Interest Rate Swap voor het interbancair ruilen van variabelen – risico's, kasstromen etc. – met voor 10 jaar vaste rentepercentages) met een afslag voor de risico's met betrekking tot de exploitatie en / of verkoop van het complex. Er gaan in de corporatiepraktijk stemmen op in de corporatiesector om een dergelijke methodiek ook toe te (kunnen) passen bij de bedrijfswaardeberekening. Uitgewerkte ideeën hierover zijn nog niet aan het papier toevertrouwd.

<sup>255</sup> Projecten van Soomland (Bergen op Zoom), Woonbron (Rotterdam) en Servatius (Maastricht) hebben tot vragen in Tweede Kamer geleid.



hiervoor gerelateerd aan de bedrijfswaarde. Ieder beleidsscenario leidt tot verandering van het VBV. De ondergrens aan de bedrijfswaarde wordt bepaald door de vermogensnorm (risicobuffer + voorziening voor de lange termijn); het VBV dient bij toepassing van de bedrijfswaarde altijd groter of tenminste gelijk aan nul te zijn. Er is in theorie wel een bovengrens voor de bedrijfswaarde te definiëren: de bruto open marktwaarde oftewel de onderhandse verkoopwaarde in verhuurde staat. In theorie, omdat de berekeningsmethodiek een taxatie van de onderhandse verkoopwaarde vrij van huur en gebruik vergt alsmede een taxatie van de restwaarde aan eind van de zichtperiode van (doorgaans) 15 jaar. Dergelijke taxaties zijn niet goed te geven voor een fictieve markt waarin alle sociale huurwoningen te koop worden aangeboden. Deze, fictieve, marktwaarde leidt tot het maximale VBV.

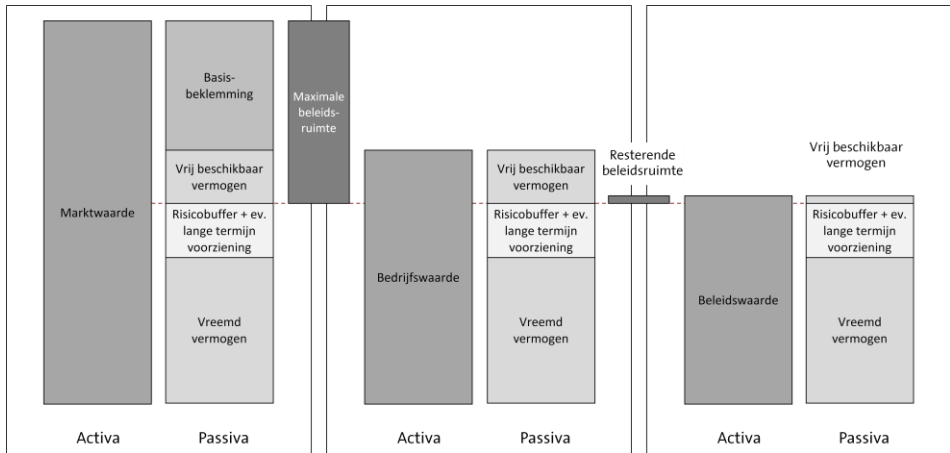
Het verschil tussen het VBV dat behoort bij de marktwaarde en het VBV dat voortvloeit uit de bedrijfswaarde kan men de basisbeklemming van het vermogen kunnen noemen. Het is een basisbeklemming omdat het verschil wordt veroorzaakt door:

- een vraaghuur voor het sociale huursegment dat vrijwel altijd lager is dan de markthuurlaag die in de marktwaardeberekening is opgenomen;
- een naar verhouding zeer beperkt verkoopbeleid.

Deze twee oorzaken betreffen uitgangspunten met een duurzaam karakter. Nagenoeg alle woningcorporaties gaan immers uit van de continuïteit van de missie en zelfs van het zogenoemde instandhoudingspostulaat<sup>256</sup>. Dat betekent dat in de beleidsoriëntatie en –vorming deze uitgangspunten als vertrekpunt worden genomen. Bijstelling van deze uitgangspunten is uiteraard mogelijk. Veel woningcorporaties formuleren beleidsscenario's waarbij de basisbeklemming ten dele wordt opgeheven, met als gevolg dat de resterende beleidsruimte in termen van eigen vermogen kleiner wordt dan het VBV op basis van de bedrijfswaarde (zie figuur 7-3). Maar ook als het instandhoudingspostulaat in het betreffende werkgebied niet van toepassing zou zijn, kan het gedeeltelijk opheffen van de basisbeklemming negatieve volkshuisvestelijke consequenties hebben die in de allocatie meegenomen en meegewogen dienen te worden (bijvoorbeeld een lagere slaagkans voor woningzoekenden, hogere woonlasten voor huurders). In de meeste beleidsscenario's zal het gedeeltelijk opheffen van de basisbeklemming gecombineerd worden met activiteiten die leiden tot een vergelijkbaar of groter beslag op het eigen vermogen, waardoor de resulterende beleidsruimte lager zal zijn dan het VBV op basis van de bedrijfswaarde en de mogelijk negatieve marktconsequenties van het gedeeltelijk opheffen van de basisbeklemming zal worden gecompenseerd.

---

<sup>256</sup> Hoogendoorn (2000) stelt dat een vermogenstoename eerst winst genoemd kan en mag worden, wanneer de instandhoudingsdoelstelling is gerealiseerd. Het blijft een vraag waarop die instandhouding betrekking heeft (welk instandhoudingspostulaat wordt gevolgd); op het marktaandeel, op het eigen vermogen (wat fiscaal gezien gebruikelijk is), op de omvang van bezittingen? In deze paragraaf gaan we uit van het al of niet in stand te houden marktaandeel (zie ook de discussie over de bestedingsfunctie van het eigen vermogen; paragraaf 7.5.2).



figuur7-3: vrij beschikbaar vermogen en beleidsruimte

Uit figuur7-3 is af te lezen dat het VBV de grenzen aangeeft voor het vermogensbeslag van alternatieve beleidsprogramma's. De ondergrens is hard; de risicobuffer mag niet worden aangetast<sup>257</sup>. De bovengrens is zachter; in de bedrijfswaarde zitten, zoals hiervoor al is aangegeven, componenten (huurprijzen, onderhoudslasten) die op grond van beleidswijzigingen bijgesteld kunnen worden. Daardoor kan een deel van de basisbeklemming (zie hiervoor) opgeheven worden<sup>258</sup> (zie onder andere Woonbron, 2004 en Windhausen, 2012).

Zoals hiervoor al is aangegeven hanteren enkele woningcorporaties een korte zichtperiode voor de bedrijfswaarde, waarbij zij tevens de restwaarde aan het eind van de zichtperiode gelijkstellen aan de op dat moment te verwachten marktwaarde. Deze woningcorporaties willen geen beleid vaststellen dat betrekking heeft op de middellange en lange termijn, ten eerste omdat de maatschappelijke en politieke omgeving zeer dynamisch is gebleken en ten tweede omdat zij voor een volgende beleidsperiode weer opnieuw mandaat van hun stakeholders willen verkrijgen. Dat betekent dat, in de rekensommen, een relatief klein deel van de maximale beleidsruimte door beleid is beklemd; de bedrijfswaarde is hoog. De marktwaarde als restwaarde is echter in zekere zin een fictie, omdat de beklemming, als gevolg van relatief lage huurprijzen en terughoudendheid ten aanzien van uitponding, niet bij het nieuw te verkrijgen mandaat volledig zal verdwijnen<sup>259</sup>.

<sup>257</sup> We gaan er voor het gemak ervan uit dat de risico's die voortvloeien uit activiteiten bij het 'gebruiken' van het VBV in de (bedrijfs)waarde van die activiteiten zijn verdisconteerd.

<sup>258</sup> Ook al eerder is aangegeven dat het opheffen van de gehele basisbeklemming door middel van verkoop en marktconform huurbeleid in principe niet mogelijk is in verband met het neerwaarts bijstellen van marktprijzen bij realisatie van dit beleid.

<sup>259</sup> Tenzij uiteraard de inrichting van de sector en het overheidsbeleid ten aanzien van de volkshuisvesting drastische wijzigingen hebben ondergaan.

### 7.5.5 Staat van herkomst en besteding van middelen; de transparantiemethodiek

Het vrij beschikbare vermogen (VBV) is niet hetzelfde als het jaarlijks beschikbare budget. Het VBV is bestemd voor de hele zichtperiode en niet voor een enkel jaar, nog buiten beschouwing gelaten of de woningcorporatie in de zichtperiode het eigen vermogen al of niet in stand dient te houden of zelfs te laten groeien voor de opgave in de periode direct na de zichtperiode (zie paragraaf 7.5.2). Indien de omvang van het eigen vermogen gelijk is aan de door de woningcorporatie zelf gestelde norm is het beschikbare jaarbudget gelijk aan het rendement over het eigen vermogen. Het jaarbudget mag vermeerderd worden met verkoopopbrengsten en het rentabiliteitswaardevoordeel<sup>260</sup>. Indien het eigen vermogen groter is dan het door de woningcorporatie gestelde norm, kan zij jaarlijks een 'schijf' van het eigen vermogen aan het jaarbudget toevoegen. In formulevorm:

$$B = S_{VBV} + R_{EV} \times EV + OV + RWV$$

*formule 7-1: beschikbaar budget*

Waarbij: B = budget,  $S_{VBV}$  = jaarschijf van het VBV, EV = eigen vermogen,  $R_{EV}$  = rendement over het eigen vermogen, OV = opbrengsten uit verkoop van vastgoed en RWV = rentabiliteitswaardevoordeel.

Het budget krijgt op deze wijze de vorm van de passiefzijde van een staat van herkomst en besteding van middelen.

De staat van herkomst en besteding van middelen (SHBM) is een overzicht van mutaties van de balans gedurende het boekjaar. De SHBM is een vrijwillige toelichting op de balans; het is (in Nederland) geen verplicht onderdeel van het financieel jaarverslag (Dijksma, 1987). Vaak wordt de SHBM gezien als synoniem op het kasstroomoverzicht, maar dat is niet correct, omdat niet alle mutaties op de balans zuivere kasstromen zijn. Afnamen van passiva en toenamen van activa vormen de bestedingen, want bij het verkrijgen van bezittingen (activa) worden kosten gemaakt. Toenamen van passiva en afnamen van activa vormen de bronnen van herkomst, want bij het ontstaan van schulden (passiva) komen middelen beschikbaar. Naar analogie van de balans zouden de bestedingen links in de staat moeten staan en de bronnen van herkomst rechts. Niettemin is de SHBM meestal gespiegeld (overeenkomstig de benaming): de herkomst links en de bestedingen rechts.

<sup>260</sup> De rentabiliteitswaardecorrectie is het verschil tussen de nominale waarde van leningen en de rentabiliteitswaarde van eventueel nieuw aan te trekken leningen berekend op basis van de disconteringsvoet. Indien de kapitaalmarktrente lager is dan de gebruikte disconteringsvoet, betreft de correctie een financieel voordeel (zie ook noot 486). Ervan uitgaande dat bij de berekening van het eigen vermogen al is uitgegaan van de rentabiliteitswaarde van de bestaande leningen (en niet van de nominale bedragen) betreft het hier het rentabiliteitswaardevoordeel van nog aan te trekken leningen. De woningcorporatie kan besluiten om in het kader van de meerjarenbegroting prudent met deze verwachte voordelen om te gaan, omdat het een hachelijke zaak is om de toekomstige kapitaalmarktrente te voorspellen.

Velen zien de SHBM als een nuttige aanvulling op de balans en de winst- en verliesrekening, omdat deze laatste, verplichte rapportagevormen geen transparant inzicht geven in de richting en de omvang van de stroom van middelen gedurende het jaar. Een goede SHBM zou hierin moeten voorzien, hoewel er geen communis opinio is over wat de kwalificatie ‘goed’ met betrekking tot de inrichting van de SHBM zou moeten inhouden (Dijksma, 1987)<sup>261</sup>. In 2001 is een eerste aanzet gegeven tot de zogenaamde transparantiemethodiek voor woningcorporaties (Conijn & Paardekooper, 2001) en door Conijn doorontwikkeld (Conijn, 2004)). Deze methodiek is gestoeld op de SHBM. Er gelden ten aanzien van de transparantiemethodiek twee centrale uitgangspunten:

- De balans wordt opgesteld op basis van de bedrijfswaarde (of exploitatiewaarde) van het vastgoed;
- De mutatie van het eigen vermogen is beschikbaar voor onrendabele bestedingen onder de premisse dat de omvang van het eigen vermogen geen verandering behoeft.

Indien het eigen vermogen dient te groeien vanwege de noodzakelijke omvang van de risicobuffer plus de eventuele voorziening voor toekomstige opgaven en eventuele inflatievergoeding (zie paragraaf 7.5.2), wordt een deel van het rendement over het eigen vermogen aan het eigen vermogen toegevoegd en is dus niet als budget beschikbaar voor onrendabele bestedingen. Bij het opstellen van een begroting, dat wil zeggen bij het prognosticeren van toekomstige resultaten, is het rendement over het eigen vermogen per definitie gelijk aan de discontovoet waarmee de NCW-berekeningen met betrekking tot het vastgoed en de overige balansposten zijn uitgevoerd (zie hiervoor paragraaf 7.4.2). Dit jaarbudget wordt aangevuld met het rentabiliteitsvoordeel van nieuwe leningen en met inkomende kasstromen die niet in de bedrijfswaardeberekening van het vastgoed zijn verdisconteerd. Dat geldt vooral voor de verwachte verkoopopbrengsten (uit bestaand bezit en uit nieuwbouw) en extra huurverhogingen.

Het jaarbudget dat aldus is gevormd, kan de woningcorporatie besteden ten behoeve van maatschappelijke doelen. Alleen onrendabele delen van bestedingen komen ten laste van het budget; de rendabele delen worden in de bedrijfswaarde opgenomen. Het betreft onrendabele delen van investeringen<sup>262</sup>, maar ook onrendabele exploitatiekasstromen. Ieder beleidsscenario kent zijn eigen ‘transparante’ staat van herkomst en bestedingen. Soms zal een beleidsscenario voorzien in extra huuropbrengsten ten opzichte van de huurkasstromen die in de bedrijfswaarde zijn verwerkt. Deze zijn in de SHBM van de transparantiemethodiek zichtbaar als extra jaarlijkse kasstromen aan de herkomstzijde van de staat. Aan het eind van ieder jaar verandert het eigen vermogen en dus ook het rendement over het eigen vermogen als gevolg van:

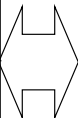
<sup>261</sup> De SHBM kan een overzicht bieden van zuivere kasstromen in een jaar, maar ook een overzicht van mutaties van balanswaarden in het betreffende jaar. Deze zullen in het algemeen niet aan elkaar gelijk zijn, omdat bijvoorbeeld autonome waardeveranderingen van het vastgoed (het indirecte rendement) niet in een kasstroomoverzicht zijn opgenomen.

<sup>262</sup> De NCW van dat deel van de toekomstige, uit de investering voortvloeiende kasstromen waar geen opbrengsten tegenover staan.

- de eventuele overbesteding of onderbesteding van het jaarbudget;
- de mutatie van de bedrijfswaarde als gevolg van investeringen en desinvesteringen;
- de autonome mutatie van de bedrijfswaarde;
- de mutatie van het vreemd vermogen (de autonome mutatie en mutaties als gevolg van aflossingen en nieuwe leningen);
- de mutaties van de overige balansposten.

De reguliere balans (op basis van de bedrijfswaarde) biedt de gegevens die nodig zijn om jaarlijks het eigen vermogen te bepalen.

Het schema (de SHBM) van de transparantiemethodiek komt er als volgt uit te zien (Van Os, 2006; bewerkt, zie figuur 7-4):

Herkomst budget		Besteding budget
Rendement over het eigen vermogen		<i>Extra afname / toename eigen vermogen</i>
Rentabiliteitswaarde-voordeel nieuwe leningen		Onrendabele top (ver)bouw huurwoningen
Winst verkoop huurwoningen		Onrendabele top maatschappelijk vastgoed
Winst bouw koopwoningen		Onrendabele bestedingen m.b.t. leefbaarheid
Extra huuropbrengsten		Onrendabele bestedingen m.b.t. zorg en welzijn
		Onrendabele duurzaamheidsbestedingen
Saldo (extra mutatie eigen vermogen)		Etc.

figuur 7-4: schema van de transparantiemethodiek

Ten overvloede zij gemeld dat bij overbesteding van het budget het eigen vermogen krimpt, met als gevolg dat het rendement over het eigen vermogen in het daarop volgende jaar lager is dan in het voorafgaande jaar. Bij een constante overbesteding is de krimp van het eigen vermogen exponentieel.

Indien de besteding gelijk is aan het jaarlijkse budget, dient de planning van de vermogensontwikkeling zodanig te zijn dat de eventueel noodzakelijke groei van het eigen vermogen (zie figuur 7-2) vooruit loopt op het moment dat het jaarbudget het grootst dient te zijn. Als het budget maximaal dient te zijn op het moment van de grootste maatschappelijke opga-

ve, moet het vermogen in de jaren ervoor zijn maximum bereiken. De krimp van het vermogen mag al inzetten voordat de opgave zijn grootste omvang bereikt heeft.

In principe is het ook mogelijk om de transparantiemethodiek ook op de marktwaarde in verhuurde staat te baseren. Het budget wordt hiermee vanzelfsprekend veel groter (het eigen vermogen is aanzienlijk hoger en daarmee ook het rendement over het eigen vermogen), maar daar staat tegenover dat aan de kant van de bestedingen de (jaarschijf van de) basisbeklemming opgenomen moet worden in de vorm van niet gerealiseerde huuropbrengsten en verkoopopbrengsten.

### 7.5.6 Activity based costing

In paragraaf 7.4.2 is al aangegeven dat de betrouwbaarheid van de bedrijfswaarde in belangrijke mate afhangt van de kwaliteit van de kasstroomprognoses. In aanvulling hierop geldt dat de kwaliteit van de waardering gebaat is bij een zo specifiek mogelijke toedeling van kosten en opbrengsten. Een waarde die gebaseerd is op gemiddelden heeft een geringe zeggingskracht. De toedeling vindt plaats naar de assets of complexen die in de portefeuille onderscheiden worden. De administraties van woningcorporaties zijn hierop onvoldoende ingericht. Vooral de bedrijfslasten (waaronder de personeelslasten) worden niet aan afzonderlijke assets of activiteiten toegekend. In de transparantiemethodiek worden (onrendabele) bestedingen gekoppeld aan de te onderscheiden activiteiten. Activiteiten kunnen betrekking hebben op een enkel vastgoedcomplex, maar ook op meer complexen. Maar ook kunnen binnen een enkel complex verschillende activiteiten plaatsvinden. Voor een goede werking van de transparantiemethodiek is een op activiteiten gebaseerde boekhouding van belang; activity based costing. Dit administratieve concept is nog nauwelijks in de corporatiesector ingevoerd, maar krijgt de laatste tijd wel aandacht (Koolma, 2009a; Sprenger et al, 2008)<sup>263</sup>. Het ligt in de rede dat de financiële krapte waar veel woningcorporaties sinds de invoering van verhuurdersheffing mee te maken hebben (zie hoofdstuk 2), de behoefte aan deze vorm van administratie versterkt.

### 7.5.7 De operationele kasstroom als criterium

Twee criteria zijn bepalend voor het budget dat beschikbaar is voor bedrijfseconomisch ondoelmatige, maar maatschappelijk nuttige offers (korte termijn te noemen: onrendabele bestedingen):

- Het kasstroomsaldo over een aantal achtereenvolgende jaren op basis van lopende verplichtingen ten aanzien van exploitatie, investeringen en leningen (dynamische liquiditeit).
- De solvabiliteit van de onderneming, dat wil zeggen het eigen vermogen uitgedrukt als deel van de totale balanswaarde.

<sup>263</sup> Het is mij niet bekend in welke mate activity based costing momenteel door de woningcorporaties wordt toegepast.

Het (jaarlijkse) kasstroomsaldo wordt bepaald door de exploitatiekasstromen – met inbegrip van de verplichtingen die uit de leningen voortvloeien – en de (des)investeringskasstromen. Deze laatste vormen in principe geen onderdeel van de bedrijfswaardebepaling. De verandering van de kasvoorraad in een jaar kan derhalve als volgt worden weergegeven (zie ook paragraaf 7.5.1):

$$\Delta Kas = DR_{VG} \times BW_{VG} - \text{rente} - \text{aflossing} + r_{Kas} - INV + DESINV$$

*formule 7-2: verandering kasvoorraad*

Waarbij:  $r_{Kas}$  = het rendement over de kasvoorraad,  $DR_{VG}$  = direct rendement vastgoedexploitatie,  $BW_{VG}$  = bedrijfswaarde vastgoed,  $INV$  = investeringskasstroom,  $DESINV$  = desinvesteringskasstroom.

Het kassaldo als gevolg van de exploitatie (de operationele kasstroom) dient voldoende te zijn om aan de verplichtingen die voortvloeien uit de leningen te voldoen. In de corporatiepraktijk zijn verschillende kengetallen in gebruik om de liquiditeitspositie in beeld te brengen in relatie tot deze verplichtingen. Het betreft de ICR (Interest Coverage Ratio), de DSCR (Debt Service Coverage Ratio) en de CFR (cashflow ratio) (WSW, 2013). De ICR betreft de vrije operationele kasstroom in een bepaalde periode gedeeld door de rentekasstroom in die periode. De DSCR betreft de vrije operationele kasstroom vóór rente en aflossing gedeelde door de rente plus aflossing. De CFR betreft het lange vreemd vermogen gedeeld door de netto kasstroom. De norm ten aanzien van deze kengetallen verschilt per soort onderneming. Woningcorporaties financieren een aanzienlijk deel van investeringen met vreemd vermogen. Dat betekent dat de wenselijke, sectorspecifieke normen vergeleken andere soorten ondernemingen niet hoog zullen zijn. Voor de sector als geheel hanteren het WSW en het CFV normen die tussen 1,0 en 1,6 liggen<sup>264</sup>. De resultaten op ondernemingsniveau mogen incidenteel, maar niet structureel onder deze norm uitkomen<sup>265</sup>.

<sup>264</sup> Het WSW let zowel op de ICR als de DSCR. Het WSW hanteert voor de ICR een signaalnorm van 1,4 (2012); in de praktijk is de ICR gemiddeld 1,6 (in 2009) en geeft vooralsnog geen reden tot zorg, hoewel de ICR in de sector de afgelopen jaren is gedaald. De signaalnorm voor de DSCR is 1 bij het WSW, hoewel deze norm niet perse in alle jaren gehaald hoeft te worden. De DSCR is (in prognose) gemiddeld in 2009 voor alle woningcorporaties 1,09 (Waarborgfonds Sociale Woningbouw, 2008b). Woningcorporaties die zonder een borgstelling van het WSW een lening bij de BNG (Bank Nederlandse Gemeenten) of de Waterschapsbank willen afsluiten (de belangrijkste geldverstrekkers in de corporatiesector) dienen in ieder geval te voldoen aan een DSCR van 1,02 (ter dekking van rente en een normatieve aflossing van 2%) (Konings, 2009). Het CFV berekent voor iedere woningcorporatie de 'schuld verdienen ratio' (cashflow ratio). Deze grootheid betreft het lange vreemd vermogen gedeeld door de netto kasstroom. Het CFV hanteert geen norm. Het aanbieden van dergelijke kengetallen is onderdeel van de servicetaak van het CFV. De CFR kent overigens een aantal varianten. Deze worden hier niet behandeld.

<sup>265</sup> Ten aanzien van het kasstroomcriterium is voor de meeste woningcorporaties maatgevend of het WSW een borg wil afgeven voor het aantrekken van nieuwe leningen. De borgstelling van het WSW maakt aan te trekken leningen tot ca. 0,8 procentpunten goedkoper (Leuvensteijn, M. van, V. Shestalova (2006); *Investeringsprikkels voor corporaties; document 112*; Centraal Planbureau). Sinds 2007 betreft het WSW de operationele kasstroom bij zijn oordeel over de kredietwaardigheid van een woningcorporatie, waar vroeger alleen de vermogenspositie maatgevend was (Conijn, 2003). Het WSW borgt de financieringsbehoefte mits:

De ontwikkeling van de solvabiliteit en de liquiditeit kunnen, voor zover het de lopende exploitaties betreft, gedurende een langere periode strijdig zijn. Die situatie heeft betrekking op het jongere deel van de vastgoedvoorraad. De bedrijfswaarde van een woning stijgt in de eerste jaren van de exploitatie, terwijl de omvang van de lening als gevolg van de jaarlijkse aflossing afneemt. Als gevolg hiervan neemt het eigen vermogen toe. Daar staat tegenover dat de totale kasstroom – de exploitatiekastroom minus rente en aflossing – negatief kan zijn. Het totale balanseffect kan echter positief zijn – het eigen vermogen en de solvabiliteit nemen toe – terwijl de liquiditeit afneemt.

Indien de operationele kasstroom over een langere periode positief is, heeft de woningcorporatie ruimte om nieuwe leningen aan te trekken die nodig zijn voor nieuwe investeringen. Nieuwe investeringen dragen in negatieve zin bij aan de kasvoorraad en desinvesteringen, als gevolg van verkoop, in positieve zin. Het effect op de kasvoorraad als gevolg van een investering kan voor het eerste jaar (het jaar van investeren met inbegrip van één jaar exploiteren) als volgt beschreven worden:

$$Kaseffect_{INV} = -INV + L - r_1 - a_1 + DR_{INV} \times BW_{INV} + r_{kas} (kas_0 - INV + L)$$

*formule 7-3: effect investering op kasvoorraad*

Daarbij geldt: INV = de investeringskastroom; L = aan te trekken lening;  $DR_{INV} \times BW_{INV}$  = de exploitatiekastroom van het nieuwe vastgoed;  $r_1$  en  $a_1$  = de rente- en aflossingsverplichtingen in het eerste jaar die voortvloeien uit het deel van de investering dat met een lening is gefinancierd;  $r_{kas}$  = rente over de kasvoorraad.

- 
- De investeringen betrekking hebben op sociale huurwoningen met stichtingskosten die gemiddeld per project ten hoogste € 200.000 bedragen. Dit bedrag is in 2009 vanwege de kredietcrisis tijdelijk verhoogd naar € 240.000.
  - De woningcorporatie aan de primaire zekerheid voldoet, namelijk het volgens het CFV kunnen nakomen van de financiële verplichtingen;
  - De financieringsbehoefte over drie prognosejaren niet hoger is dan 50% van de WOZ-waarde van het vastgoed;
  - De operationele kasstroom niet langer dan vijf achtereenvolgende prognosejaren negatief is (www.wsw.nl). De operationele kasstroom bestaat uit de uitgaven en inkomsten uit de exploitatie, rentebetalingen en –ontvangsten, aflossingen en belastingen. Het WSW gaat in de berekening uit van een genormeerde aflossing van 2%.

Aanvankelijk was de verwachting dat door de nieuwe beoordelingssystematiek van het WSW meer ruimte voor financiering zou ontstaan. De laatste voorwaarde is echter voor een toenemend aantal woningcorporaties maatgevend geworden (Moerkamp, J. (2007); *Van vermogenstoets naar kasstromen*; Aedes Magazine 23/2007; Aedes). Dit is versterkt in verband met de integrale vennootschapsbelasting die sinds 1 januari 2008 in rekening wordt gebracht en het teruglopen van resultaten uit verkoop van bestaand bezit (Waarborfonds Sociale Woningbouw (2009); *Trendrapportage woningcorporaties 2008-2013; investeringen, kasstromen en financiering*; ING Economisch Bureau (2009); *Krap bij kas, maar rijk aan stenen*). Cijfers hierover zijn echter nog niet beschikbaar. De verwachting is dat bij economisch herstel de dominantie van het kasstroomcriterium weer zal verminderen. Enkele woningcorporaties maken geen gebruik van de faciliteit van het WSW en trachten zonder zekerheidsstelling van het WSW, financiering aan te trekken. De mogelijkheden hiertoe zijn zeer beperkt (Ens, A. van (2009); *Corporaties en de kredietcrisis*; presentatie; Centraal Fonds Volkshuisvesting). Sinds het uitbreken van de kredietcrisis in het najaar van 2008 is externe financiering zo niet problematischer dan toch duurder geworden. Het WSW schat de meerkosten in op ca. 40 basispunten (0,4 procentpunt rente) (Waarborfonds Sociale Woningbouw, 2008a).



Naast het kaseffect als gevolg van de investeringskasstroom en de nieuwe lening is sprake van aantal aanvullende effecten op de kasvoorraad:

- Het direct rendement van het nieuwe vastgoed (op basis van bedrijfswaarde) zal in het eerste jaar iets onder de disconteringsvoet liggen<sup>266</sup>. Deze exploitatiekasstroom biedt bij een rendabele investering voldoende compensatie voor de misgelopen rendement op het voor de investering opgeofferde kasgeld, aangenomen dat dit rendement in de regel in de orde van grootte ligt van de risicovrije rentevoet. Bij een onrendabele investering – met hetzelfde investeringsvolume en een bedrijfswaarde die beduidend lager is dan de investering – is die compensatie niet altijd volledig: de waarde in euro's van het direct rendement (over de bedrijfswaarde) kan lager zijn dan het opgeofferde rendement over de kasvoorraad (in euro's)<sup>267</sup>.
- De rentekosten voor een aan te trekken lening zullen bij een rendabele investering, en een lening ter grootte van het investeringsvolume, in dezelfde orde van grootte liggen als het direct rendement over het nieuwe vastgoed: iets onder de disconteringsvoet (zie hierboven). Bij onrendabele investeringen zal de lening vaak niet hoger kunnen zijn dan het rendabele deel van de investering. Daardoor zijn de rentelasten lager. Ook de kasstroom uit het direct rendement is echter lager, omdat de bedrijfswaarde lager is dan de investering. Het onrendabele deel van de investering komt geheel ten laste van de kasvoorraad.
- De aflossing van de lening is een bijkomende negatieve kasstroom. Deze aflossing zal gemiddeld rond de 2% per jaar liggen (gegeven een aangenomen levensduur van het vastgoed van 50 jaar) en zal door aanvullende kasstromen gecompenseerd dienen te worden.

De bovengenoemde effecten op de kasvoorraad die voortvloeien uit de diverse rendementsverschillen (tussen rendement op kasgeld, rente op leningen en direct rendement op de exploitatie) zijn relatief klein ten opzichte van de kasvoorraadeffecten van de investeringskasstroom zelf en de eventuele kasstroom als gevolg van een nieuw aan te trekken lening. Bij rendabele investeringen kan de investeringskasstroom in principe – afhankelijk van het risico-oordeel van de financier – geheel gecompenseerd worden door de leningkasstroom. Bij onrendabele investeringen wordt de kasstroom van het onrendabele deel niet gecompenseerd. Dat deel zal dus beslag leggen op de financieringsruimte. Net als bij de in de vorige paragraaf geschetste transparantiemethodiek wordt dit beslag bepaald door de nominale waarde van het onrendabele deel van de investering. Indien de kasvoorraad uit-

---

<sup>266</sup> Dit geldt op basis van het uitgangspunt dat de bedrijfswaarde van het vastgoed in de eerste jaren van de exploitatie zal toenemen; een effect dat in de rekentechniek van de NCW-berekening ligt besloten (zie ook paragraaf 7.4.2). Dit effect geldt indien het intern rendement groter is dan 0%; een bewijsvoering laten we hierbij achterwege).

<sup>267</sup> Ook hier wordt met het onrendabele deel van een investering dat deel van de investering bedoeld, dat niet door de NCW van de uit de investering voortvloeiende toekomstige kasstromen gedekt wordt (bij de door de woningcorporatie aangenomen disconteringsvoet). Zie ook paragraaf 7.4.2.

geput raakt, zullen extra inkomende kasstromen compensatie moeten bieden, bijvoorbeeld (en vooral) kasstromen uit verkoop van vastgoed.

Voor de allocatie zijn twee aspecten van belang: het totale beschikbare (jaarlijkse) budget voor onrendabele bestedingen en een criterium voor de verdeling van het budget over de verschillende bestedingen. Bovenstaande uiteenzetting over de kasvoorraad betekent dat het vrij beschikbare budget dat is vastgesteld op basis van de vermogenspositie, in voorkomende gevallen neerwaarts gecorrigeerd dient te worden naar aanleiding van de hierboven genoemde financieringsruimte. De financieringsruimte kan met andere woorden het jaarlijkse beschikbare budget beperken. In ieder geval moet, op structurele basis, de vrije operationele kasstroom (de exploitatiekastroom van het bestaande bezit minus de rente- en aflossingsverplichtingen van de bestaande leningen) voldoende zijn om de aflossing van een nieuw aan te trekken lening te compenseren. Uitgangspunt daarbij is dat het direct rendement over het nieuwe vastgoed ongeveer gelijk zal zijn (in procenten en euro's) aan de rente van de nieuwe lening. Bij onrendabele investeringen (of bestedingen) zal de vrije operationele kasstroom in het algemeen tevens het onrendabele deel van de investering moeten dekken. In de meeste gevallen is daar een aanvullende kasstroom voor nodig, bijvoorbeeld uit verkoop van bestaand bezit. Indien de financier bereid is om ook het onrendabele deel van de investering te dekken, beperkt het effect op de kasvoorraad zich tot het 'verlies' van het directe rendement over het onrendabele deel (alternatieve kosten of opportunity costs van de onrendabele investering).

Voor de verdeling van de financieringsruimte over de verschillende bestedingen is vooral het onrendabele deel van de investeringen (of bestedingen) maatgevend, als dit deel van de kasstroom in principe niet door een externe financier met een lening gedekt zal kunnen worden. Dit onrendabele deel komt dan ten laste van de kasvoorraad. Deze grondslag is dezelfde als die bij de staat van herkomst en bestedingen (de transparantiemethodiek) wordt gebruikt (zie paragraaf 7.5.5). Als die externe dekking wel voorhanden is, beperkt het kasstroomeffect zich tot het verschil tussen het – deels virtuele – directe rendement over de totale investering en het reële directe rendement over het rendabele deel.

In deze studie laten we een gedetailleerde analyse van de kasstroomproblematiek en financieringsvraagstukken die hieruit voortvloeien verder buiten beschouwing.

## **7.6 Kosten en bedrijfseconomische offers**

Degene die een schaars goed wil verkrijgen dient een offer te brengen bijvoorbeeld in de vorm van een ruilgoed, maar vaker in de vorm van geld (als algemeen aanvaard ruilmiddel). Volgens Corbey en Van Hulst zijn offers opgeofferde waarden (zie paragraaf 7.3). In de bedrijfseconomische literatuur zijn offers kosten die een onderneming maakt om goederen of diensten te produceren. Offers zullen vaak op investeringen betrekking hebben. Investerings zijn uitgaven die niet direct dienstbaar zijn aan producten of aan dienstverlening, maar dienstbaar zijn aan de onderneming als geheel. Het betreft uitgaven waarvan de onderne-

ming meer dan één jaar nut zal hebben. De (afschrijvings)kosten van een investering worden dan ook over meer jaren verspreid; dat wil zeggen: de onderneming brengt in het kader van een investering een aantal jaren achtereen een offer.

Corbey en Van Hulst (2005) beschouwen kosten als economisch doelmatig gebrachte offers. De vraag is dan wat ‘economisch doelmatig’ inhoudt. In de economische literatuur verwijst het begrip naar zowel de technische als de allocatieve doelmatigheid (Van Mierlo, 2002)<sup>268</sup>. De technische doelmatigheid betreft de verhouding tussen de ingezette middelen (input) en de gerealiseerde opbrengst (output). De allocatieve doelmatigheid betreft de mate waarin de productie (output) aansluit op de behoeften in de markt (gewenste outcome) of, anders gezegd, de mate waarin de productie bijdraagt aan de toename van de welvaart. In de definitie van Corbey en Van Hulst heeft ‘economische doelmatigheid’ betrekking op de technische doelmatigheid. Deze betekenis staat in dit hoofdstuk centraal; de allocatieve doelmatigheid wordt in hoofdstuk 8 nader uitgewerkt.

Kosten betreffen zowel exploitatiekosten als investeringskosten. De waardeverminderingen van kapitaalgoederen (afschrijvingen) worden, zoals gezegd, ook als kosten gezien. Het actief van woningcorporaties bestaat grotendeels uit kapitaalgoederen (vastgoed) met als gevolg dat de waardeveranderingen van het vastgoed een grote invloed heeft op het (jaar)resultaat i.c. de verhouding tussen kosten en opbrengsten oftewel het rendement. Daarom is de grondslag voor de waardebepaling van groot belang voor de definitie van het bedrijfseconomisch offer.

Productie die bedrijfseconomisch doelmatig wordt genoemd voldoet aan een vooraf gestelde norm. Een dergelijke norm is als volgt te omschrijven:

*Een activiteit is bedrijfseconomisch doelmatig indien tegenover de kosten zodanige (toekomstige) opbrengsten staan dat aan een vooraf gestelde rendementseis wordt voldaan.*

Kosten die volgens bovenstaande definitie niet door opbrengsten gecompenseerd worden bij een gegeven rendementseis, zijn derhalve bedrijfseconomisch ondoelmatige offers; zij onttrekken waarde aan de onderneming. Maatschappelijke ondernemingen zoals woningcorporaties zullen toch dergelijke offers willen brengen, indien de beoogde productie aan eisen ten aanzien van de allocatieve doelmatigheid voldoet. Met andere woorden: de te realiseren welvaartsverhoging buiten de onderneming rechtvaardigt een bedrijfseconomisch rendement dat lager is dan de gestelde rendementseis. Uiteindelijk dient als gevolg van een activiteit de door de maatschappelijke onderneming opgeofferde waarde kleiner te

---

<sup>268</sup> In de literatuur wordt meestal een onderscheid gemaakt tussen allocatieve, technische en dynamische efficiëntie, waarbij de eerste twee vormen – in tegenstelling tot de laatste – ook wel de statische efficiëntie genoemd worden (Benschop, 1997). De dynamische efficiëntie betreft de voortdurende verandering van de marktvraag bij het allocatieve efficiëntievraagstuk. Dat laatste mag niet zonder meer gelijk gesteld worden aan maatschappelijke efficiëntie, de mate waarin met een gegeven input maatschappelijke behoeften optimaal vervuld worden.

zijn dan de in de toekomst te realiseren ondernemingswaarde plus de extern gerealiseerde waarde.

In het allocatiemodel wordt het bedrijfseconomisch offer als volgt gedefinieerd:

*het verschil tussen het vermogenseffect bij realisatie van het beoogde beleid en het vermogenseffect indien voor een marktconforme realisatie wordt gekozen.*

Hierbij wordt een vereenvoudiging toegepast: bij de bepaling van het vermogenseffect wordt geen rekening gehouden met de eventuele aanpassing van het vreemd vermogen als gevolg van de in het model door te rekenen activiteiten. Met andere woorden: alleen de veranderingen aan de passivakant van de balans worden ingerekend. Deze vereenvoudiging vindt ook plaats in de transparantiemethodiek (zie paragraaf 7.5.5).

## 7.7 Rendementseisen en rendementsoptimalisatie

### 7.7.1 Rendementseisen

Bij het opstellen van een (meerjaren)begroting kan de woningcorporatie aan de diverse balansposten verschillende rendementseisen stellen (Gruis, 2001):

- De rendementseis voor de bepaling van het eigen vermogen: de disconteringsvoet die op bedrijfsniveau wordt gebruikt voor het contant maken van de kasstromen (zie 7.4.2).
- De rendementseis voor het eigen geld (kasoverschotten op bedrijfsniveau).
- De rendementseis voor projecten.

De disconteringsvoet is niet zozeer een harde rendementseis, maar een hulpmiddel om het economische offer te kwantificeren. In de praktijk leiden woningcorporaties de disconteringsvoet meestal af van de kapitaalmarktrente voor woningcorporaties of de gemiddelde vermogenskostenvoet (Gruis, 2001)<sup>269</sup>. De meeste woningcorporaties nemen de disconteringsvoet van het WSW over<sup>270</sup>. Het WSW hanteert momenteel (eind 2012) een disconteringsvoet van 5,25%. Deze is als volgt opgebouwd: algemene inflatie, ontwikkeling reële rente voor 10-jaars financiering, een algemene spread voor de woningcorporaties en een kostentoeslag die voortvloeit uit de totale financiering. Deze opbouw wijkt af van de opbouw die in de commerciële vastgoedbelegging het meest gangbaar is (Konings, 2009): die disconteringsvoet is gelijk aan de risicovrije voet + vastgoedopslag + sectoropslag + objectopslag, waarbij de risicovrije voet de hierboven genoemde reële, risicovrije rente is, de vastgoedopslag de verwerking van het risico is dat vastgoed heeft ten opzichte van andere beleggingsmogelijkheden, de sectoropslag de verdiscontering is van risico's die de verschil-

<sup>269</sup> Gruis noemt voor de kapitaalmarktrente als grondslag drie alternatieven: de actuele rente voor lange termijn leningen, de actuele rentetermijnstructuur en de gemiddelde verwachte (lange termijn) rente. De vermogenskostenvoet is de gemiddelde rente van het huidige leningenportefeuille.

<sup>270</sup> In 2011 betreft dit ca. 70% van de woningcorporaties (opgave CFV in Corpodata 2012).

lende sectoren van het vastgoed hebben (kantoren, winkels, woningen en bedrijfspanden) en de objectopslag de specifieke risico's van het project betreffen.

De rendementseis die een woningcorporatie zal verbinden aan het eigen vermogen wordt volgens Gruis bij voorkeur gelijkgesteld aan de rendementseis ten aanzien van de eigen middelen. Het reëel rendement dat een woningcorporatie kan realiseren over het eigen vermogen kan kleiner dan, gelijk aan of groter dan nul zijn<sup>271</sup>. Bij een reële rendementseis kleiner dan nul neemt het vrij beschikbare vermogen af ten nadele van de in de toekomst te bouwen, vervangende woning (en de huurder daarvan). We stuiten hier op de discussie die ik eerder al in dit hoofdstuk aankaartte in het kader van de bestedingsfunctie van het eigen vermogen. Betoogd is dat de woningcorporatie bij de allocatie van middelen de omvang van de huidige en verwachte, toekomstige opgaven ten opzichte van elkaar zal moeten wegen om een uitspraak over de rendementseis ten aanzien van het eigen vermogen te kunnen stellen. De rendementseis te stellen aan investeringsprojecten hangt hiermee samen<sup>272</sup>. Indien een investering deels met eigen geld, deels met geleend geld gefinancierd zal worden (in een vooraf vast te stellen verhouding), zal de woningcorporatie een rendementseis aan de financiering vanuit het eigen vermogen moeten verbinden ( $R_{EV}$ ). Omdat tevens de rentevoet van externe financiering bij een project bekend is ( $R_{VV}$ ), kan de woningcorporatie berekenen welke rendementseis ten aanzien van de investering hieruit voortvloeit ( $R_{inv}$ ). Deze rendementseis komt overeen met de al eerder genoemde WACC (de Weighted Average Cost of Capital) als grondslag voor de disconteringsvoet<sup>273</sup>, met dit verschil dat de solvabiliteit in de formule van de WACC vervangen is door de fractie  $f$  die staat voor het deel van de investering (in procenten) dat met eigen middelen gefinancierd wordt. De formule luidt:

$$R_{inv} = R_{EV} \times f + R_{VV} \times (1 - f)$$

*formule 7-4: rendement op investering*

De rendementseis ten aanzien van het eigen vermogen kan van project tot project verschillen. De eis zal afhangen van de aan te houden risicobuffer, de verwachte inflatie- of kostenontwikkeling en van het maatschappelijk belang van de investering of, met andere woorden, van het te behalen maatschappelijk effect of rendement. Daarbij dient de woningcorporatie niet alleen te kijken naar de rendementspercentages maar ook naar de absolute bedragen (i.c. de waarden die de rendementen vertegenwoordigen). Een woningcorporatie zal wellicht eerder een laag rendement bij een laag absoluut bedrag goedkeuren dan een

<sup>271</sup> Het reële rendement is het nominale rendement minus de inflatie.

<sup>272</sup> Op deze plaats en ook verderop in dit hoofdstuk worden bestedingen in het kader van sociaal beheer of leefbaarheid eveneens als investeringen aangemerkt. Uitgangspunt daarbij is dat dergelijke bestedingen als project worden behandeld en in principe tijdelijk van aard zijn. Daardoor is er sprake van in- en uitgaande kasstromen gedurende enkele jaren die netto contant gemaakt worden om tot een uiteindelijke waarde te komen. Deze waarde zal uiteraard in veel gevallen negatief zijn en is boekhoudkundig gezien vergelijkbaar met de zogenoemde onrendabele top van investeringen in vastgoed.

<sup>273</sup> Het gewogen gemiddelde van de kapitaalmarktrente en de rendementseis te stellen aan het eigen vermogen uitgaande van de verhouding tussen eigen en vreemd vermogen. Zie ook noot 244.

hoger rendement bij een hoger bedrag, vanwege het nominale effect op het eigen vermogen.

Het rendement dat een woningcorporatie behaalt over de exploitatie van het bestaande bezit ('standing investments') biedt een compensatie voor de lagere rendementen over voorgenomen investeringen, waarbij de rendementseis ten aanzien van het eigen vermogen de resultante dient te zijn. De betekenis hiervan is in feite geen andere dan het bekostigen van onrendabele bestedingen uit het VBV waarvoor de transparantiemethodiek een venster biedt, zij het dat rendementspercentages, zoals gezegd, een ander perspectief bieden dan absolute bedragen.

Commerciële vastgoedpartijen beoordelen een vastgoedontwikkeling aan de hand van het bruto of netto aanvangsrendement (BAR of NAR). Het bruto aanvangsrendement is de markthuur in het eerste jaar gedeeld door de investering<sup>274</sup>. Het netto aanvangsrendement is het saldo van de markthuur en de exploitatielasten in het eerste jaar gedeeld door de investering. Bij deze rendementscijfers spelen de toekomstige kasstromen – na het eerste jaar – derhalve geen rol (Van Gool et al, 2001). De BAR wordt veelvuldig gebruikt als kengetal bij transacties van vastgoed waarvan de markthuur bekend is. De (aankoop)waarde van het vastgoed is de jaarhuur gedeeld door de BAR.

In principe is de NAR gelijk aan de IRR (IRR = internal rate of return; ook genoemd: intern rendement) minus de groeiverwachting ten aanzien van de netto opbrengsten en de waardeontwikkeling. Op korte en middellange termijn zijn de groeivoeten van (huur- en verkoop)opbrengsten, (onderhouds- en beheer)kosten en inflatie niet aan elkaar gelijk, noch gelijk aan de (markt)waardegroei van het vastgoed (Osinga, 2000). De bepaling van de verschillende groeivoeten is met dezelfde onzekerheden omkleed als de bepaling van een marktconforme disconteringsvoet bij de NCW-berekening.

### 7.7.2 Intern rendement

Het te behalen rendement over de investering, gerekend over de hele looptijd (exploitatieperiode) betreft het intern rendement (IRR). De IRR is de disconteringsvoet waarbij de som van de NCW van alle kasstromen nul is. Er is bij deze disconteringsvoet dus geen zogenaamde 'onrendabele top'. Echter wel geldt: hoe lager de IRR, hoe groter het beslag op het eigen vermogen. In formule:

---

<sup>274</sup> De investering omvat het aankoopbedrag plus de 'kosten koper', het bedrag voor het wegwerken van het achterstallig onderhoud, de NCW van het verschil tussen de markthuren en de contracthuren plus de eventuele kosten van leegstand.

$$K_0 + \frac{K_1}{(1+r)} + \frac{K_2}{(1+r)^2} + \dots + \frac{K_n}{(1+r)^n} = 0$$

*formule 7-5: intern rendement*

$K_1$  t/m.  $K_n$  betreffen de kasstromen in de jaren 1 t/m.  $n$ ;  $K_0$  is de kasstroom op  $T=0$  (begin jaar 1; meestal de investeringskasstroom);  $r$  is de gezochte disconteringsvoet.

De IRR kan slechts door middel van een iteratieve rekenmethode bepaald worden, gegeven de verwachte kasstromen die voortvloeien uit de investering. Op deze manier is het ook door middel van de 'trial and error'-methode mogelijk om bijvoorbeeld de huurkasstroom of de onderhoudskasstroom zodanig bij te stellen dat de IRR aan de gestelde rendementseis ( $R_{inv}$ ) voldoet.  $K_0$  t/m.  $K_n$  zijn in dat geval de variabelen en de  $r$  in de formule is gelijk aan  $R_{inv}$ .

### **Voorbeeld**

Een woningcorporatie heeft een stevige financiële positie wat onder meer blijkt uit een solvabiliteit van 30%. Met het oog op een voorgenomen, maatschappelijk nuttige investering in vastgoed stelt de woningcorporatie dat een rendement van 2% over het eigen geld ter financiering van deze investering voldoende is. De kapitaalmarktrente is momenteel 5%. De investering wordt voor 25% uit eigen middelen gefinancierd. Aan het investeringsproject wordt derhalve een rendementseis gesteld van  $2\% \times 0,25 + 5\% \times 0,75 = 4,25\%$ . De huurkasstroom als onderdeel van  $K_0$  t/m.  $K_n$  in de formule vormt de variabele, waarbij de woningcorporatie een aanname moet doen ten aanzien van de huurprijsontwikkeling over de gehele verwachte exploitatieperiode van het vastgoed (doorgaans 50 jaar). In de formule is  $r$  gelijk aan  $R_{inv}$ . Met behulp van Excel kan door middel van een iteratieve 'doelzoek'-opdracht de benodigde aanvangshuur worden bepaald.

De onrendabele top (OT) en de IRR zijn nauw aan elkaar verwant. De OT is gelijk aan de investeringskasstroom (INV) minus de NCW van de exploitatiekasstromen (KAS) die een gevolg zijn van de investering. De NCW is daarbij berekend met de disconteringsvoet (DV). De NCW van de kasstromen berekend met de IRR in plaats van met de DV levert een waarde op die gelijk is aan de INV. Anders gezegd en in formulevorm:

$$OT = NCW(KAS)_{IRR} - NCW(KAS)_{DV}$$

*formule 7-6: de 'onrendabele top'*

Zo gezien is de term 'onrendabel' misleidend. Het betekent in feite dat de investering minder rendabel is dan de rendementseis c.q. de disconteringsvoet. Pas bij een OT die correspondeert met een IRR die lager is dan het naar financieringsaandeel gewogen gemiddelde

van inflatie en kapitaalmarktrente krimpt het eigen vermogen (in reële termen) als gevolg van de investering<sup>275</sup>.

Een aantal woningcorporaties bouwt momenteel ervaring op met het toepassen van rendementseisen bij investeringsprojecten (o.a. Mitros, Utrecht; Wonen Limburg, Roermond; Domesta, Emmen) (Dubbeldam-Ooms, 2008; Booij, 2008). De werkwijze bij deze woningcorporaties is als volgt. Eerst wordt een aantal aanbodcategorieën of productmarktcombinaties onderscheiden op basis van het veronderstelde maatschappelijk belang van het soort product. Vervolgens wordt voor iedere categorie een eis gesteld aan de IRR. De grondslag voor die eis is divers; als referenties komen het gangbare commercieel rendement op vastgoed, de discontovoet, de WACC, het direct rendement op de exploitatie van het bestaand bezit, het inflatieniveau en het 0-niveau voor. Een 'best practice' is in de sector nog niet ontwikkeld. Belangrijk is dat toegestane activiteiten conform het BBSH / DAEB niet altijd laagrenderend hoeven zijn. Dat laatste kan soms het geval zijn bij het realiseren van maatschappelijk vastgoed<sup>276</sup>. De rendementseisen die woningcorporaties stellen aan hun maatschappelijke investeringen lopen in de praktijk sterk uiteen (Van Os, 2009b; Koning & Van Leuvensteijn, 2009). Dat is momenteel vooral bij investeringen in energiebesparende maatregelen en bij maatschappelijk vastgoed aan de orde. Rendementseisen die aan (investerings)activiteiten worden gesteld lopen uiteen van marktconform (rond 8%) tot ca. 2,5%, waarbij de rendementseisen die aan het eigen vermogen gesteld worden een aanzienlijke bandbreedte (doorgaans van 0 tot 6%) kennen. Algemene rendementsrichtlijnen zijn er niet.

Kernvraag bij het vaststellen van de interne rendementseis is derhalve de vraag in welke mate de investering dient bij te dragen aan het rendement over het eigen vermogen. De rendementsbijdrage van een investering is ten opzichte van de disconteringsvoet nul indien de onrendabele top (investering minus bedrijfswaarde) nul is en de investering uit eigen middelen wordt gefinancierd. Indien de woningcorporatie in dat geval de investering deels uit vreemd vermogen financiert, is, bij een kapitaalmarktrente die lager is dan de disconteringsvoet, de bijdrage aan het rendement over het eigen vermogen groter dan nul (het rentabiliteitswaardevoordeel als gevolg van het hefboomeffect). Een onrendabele top van nul betekent een IRR die gelijk is aan de disconteringsvoet. Een lagere IRR dan de disconteringsvoet betekent dus een negatieve bijdrage aan het gewenste rendement over eigen vermogen. Indien de IRR lager is dan het inflatiepercentage levert de investering een negatieve bijdrage aan de reële vermogensstijging.

Of de negatieve bijdrage van een enkele investering aan het rendement over het eigen vermogen ook een negatieve absolute bijdrage aan het eigen vermogen zelf betekent hangt niet alleen af van de IRR, maar ook van de omvang van de investering (het al besproken

<sup>275</sup> In de huidige corporatiepraktijk (2009) ligt dit gemiddelde rond 4% (inflatie ca. 2%, kapitaalsrente ca. 5%, solvabiliteit ca. 30%). Dat percentage ligt ongeveer op het niveau van het rendement op risicoarme 10-jaars staatsobligaties. Zie ook de formule in paragraaf 7.7.1.

<sup>276</sup> Bijvoorbeeld de verhuur van een winkelruimte voor een apotheek in een gezondheidscentrum.



schaalprobleem). De transparantiemethodiek biedt hier inzicht in, omdat met behulp van deze methodiek de nominale onrendabele bestedingen worden vergeleken met het beschikbare budget (zijnde het rendement over het eigen vermogen).

Het schaalprobleem speelt ook bij het bepalen van het rendement van een programma van activiteiten of projecten. Het totaal rendement van een programma is het gewogen gemiddelde van het rendement van de afzonderlijke activiteiten, waarbij de weging is gebaseerd op de relatieve (nominale) omvang van de activiteiten of projecten<sup>277</sup>. We betreden hiermee het terrein van de portefeuilletheorie, die in paragraaf 7.8 aan de orde komt.

## 7.8 Een optimaal programma van bestedingen

Winstbeoogende beleggers passen in de regel de Moderne Portefeuille Theorie (MPT) van Markovitz toe (Markovitz, 1952) om te bepalen wat de meest optimale portefeuillesamenstelling is. De kern van de empirisch onderbouwde theorie is dat er onder ideale marktomstandigheden voor iedere asset in de portefeuille een verband bestaat tussen het te verwachten financieel rendement en het te lopen risico. Hoge rendementen kunnen slechts worden behaald indien grotere risico's worden geaccepteerd. Risico's worden daarbij benaderd door middel van een stochastische benadering (zie paragraaf 7.5.3); de standaarddeviatie  $\sigma$  van de volatiliteit van rendementen is daarbij een maat voor het risico. Het totale risico in de portefeuille kan gedempt worden door middel van diversificatie van beleggingen die niet (volledig) met elkaar correleren.

Ter illustratie: bij een portefeuille met twee assets A en B is de algemene formule voor het rendement van de portefeuille:

$$R_p = W_A \times R_A + W_B \times R_B$$

*formule 7-7: portefeuillerendement*

En voor het risico van de portefeuille:

$$\sigma_p = \sqrt{(W_A^2 \times \sigma_A^2 + W_B^2 \times \sigma_B^2 + 2 \times W_A \times W_B \times \sigma_A \times \sigma_B \times \rho_{AB})}$$

*formule 7-8: risico van een portefeuille*

Waarbij:  $R_p$  = het rendement van de portefeuille;  $R_A$  en  $R_B$  de rendementen van de twee assets;  $\sigma_p$  = de standaarddeviatie van de portefeuille;  $\sigma_A$  en  $\sigma_B$  de standaarddeviatie van de twee assets;  $W_A$  en  $W_B$  de aandelen van de beide assets in de portefeuille;  $\rho_{AB}$  de correlatiecoëfficiënt voor de assets A en B<sup>278</sup>.

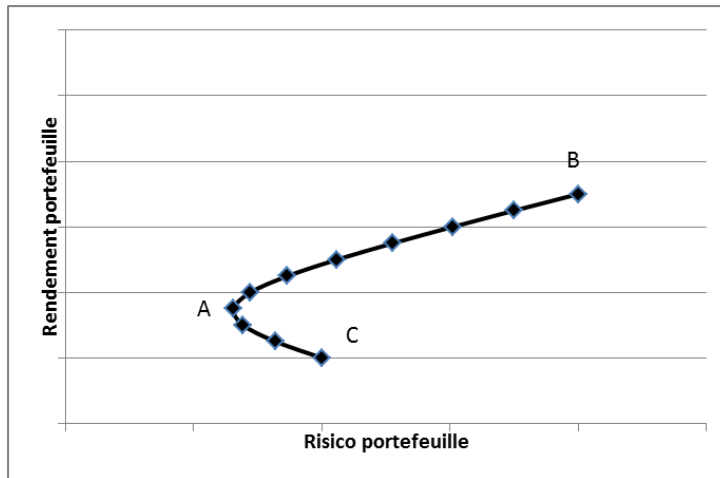
<sup>277</sup> Er van uitgaande dat de rendementen van de verschillende projecten onafhankelijk van elkaar zijn.

<sup>278</sup> Voor portefeuilles met  $n$  assets gelden de volgende formules:

$$R_p = \sum_{i=1}^n R_i \times W_i$$

$$\sigma_p = \sqrt{(\sum_{j=1}^n W_j^2 \times \sigma_j^2 + \sum_{j=1}^n \sum_{k=1}^n W_j \times W_k \times \rho_{jk})}$$

Door variatie van het aandeel van beide assets zijn oneindig veel portefeuillesamenstellingen mogelijk. De optimale portefeuillesamenstelling is afhankelijk van het risico dat de onderneming aanvaardbaar vindt dan wel het rendement dat zij minimaal wil behalen. Onderstaande figuur 7-5 illustreert dat.



figuur 7-5: ideale portefeuillesamenstelling o.b.v. financieel rendement en risico

In punt A is de samenstelling van de portefeuille zodanig dat het risico minimaal is. In punt B is het rendement weliswaar optimaal, maar is het risico het grootst. De samenstelling van de portefeuille in punt C is ongewenst; ten opzichte van A is het risico gestegen en het rendement gedaald.

De theorie is ontwikkeld voor portefeuilles waarin uiteenlopende assets zijn opgenomen, waarvan vastgoed er slechts één van is. Maar ook binnen vastgoedportefeuilles is de theorie toepasbaar (Scholten, 2003; Hieminga, 2006); diversificatie heeft daarbij betrekking op verschillende soorten vastgoed (zoals dure en goedkope huurwoningen, kantoren, maatschappelijk vastgoed) in uiteenlopende marktgebieden. Schuurmans (2002) heeft deze theorie eveneens toegepast op de portefeuille van ontwikkelingsprojecten bij woningcorporaties.

De vraag is of deze theorie kan bijdragen aan de verbetering van de allocatiemethodiek van woningcorporaties. Voor woningcorporaties lijkt de MPT op het oog minder relevant. Ten eerste vormt het behalen van financieel rendement niet de hoofddoelstelling van de woningcorporatie, waardoor het financieel rendement niet dezelfde rol in de optimalisatiefunctie zal vervullen als bij de MPT. Hoofddoelstelling is immers het optimaliseren van maatschappelijk rendement, waarbij het financieel rendement de belangrijkste randvoorwaarde vormt. Het is niettemin denkbaar dat de relevante variabelen onderworpen kunnen worden aan een (wiskundige) optimalisatiefunctie. Mogelijke variabelen zijn:

- Het aandeel van een voorgenomen activiteit in een programma van bestedingen<sup>279</sup>.
- Het verwachte financieel rendement van een activiteit.
- Het verwachte maatschappelijk rendement van een activiteit.
- Het financieel risico van een activiteit, bij voorkeur uit te drukken als Value at Risk (VaR) bij een onzekerheidsmarge van bijvoorbeeld 5%.
- Het maatschappelijk risico van een activiteit, uit te drukken als Social Value at Risk (SVaR) bij een nader te bepalen onzekerheidsmarge<sup>280</sup>.

Men mag zich afvragen of de relevantie van de vierde variabele – het financieel risico – stand houdt in een optimalisatiefunctie waarbij het maatschappelijk rendement een van de variabelen vormt. De onzekerheid met betrekking tot het in de toekomst realiseren van maatschappelijk rendement is vermoedelijk minstens zo groot als de onzekerheid ten aanzien van de realisatie van kasstromen. Om die reden zou – ook – ten aanzien van het financieel risico volstaan kunnen worden met de deterministische benadering, bijvoorbeeld in de vorm van een voorzichtige schatting van kasstromen en parameters of een afslag op de disconteringsvoet. Wat resteert zijn de eerste drie variabelen, wat betekent dat de MPT niet meer van toepassing is. Er resteert slechts een optimalisatie van de twee hoofdvariabelen: financieel en maatschappelijk rendement (of toegevoegde waarde). Optimalisatie van risico en rendement blijft in de allocatiemethodiek voor maatschappelijke ondernemingen vooralsnog achterwege<sup>281</sup>.

## 7.9 Conclusies

Doel van dit hoofdstuk is, zoals in de inleiding aangegeven, om de financiële criteria te bepalen die in de allocatiemethodiek opgenomen dienen te worden. Deze criteria hebben betrekking op het bedrijfseconomisch offer (hoe of waarin is een offer uit te drukken; hoe is het offer te berekenen) en op het bepalen van de maximale omvang van dit offer zonder de continuïteit van de missie te schaden.

<sup>279</sup> Een programma van bestedingen geldt hier als programmatische uitwerking van een beleidsscenario.

<sup>280</sup> De Social Value at Risk is geen bekend of algemeen wetenschappelijk aanvaard begrip. Het begrip werd onder andere gebruikt door R.P. Churchill (in: *Public and private choice: a philosophical analysis*; 1992). Het is de vraag of de relatie tussen rendement en risico ook voor het maatschappelijk rendement is te verwachten. Met andere woorden is er bij een bepaalde maatschappelijke activiteit een correlatie te verwachten tussen de hoogte van het maatschappelijk rendement en de kans dat de activiteit maatschappelijk gezien in zekere mate faalt? Daarbij is de kanttekening te maken dat, als het toekomstige maatschappelijk rendement doorgaans moeilijk is te kwantificeren, laat staan te monetariseren, de mate van onzekerheid met betrekking tot het realiseren van het maatschappelijk rendement (het risico derhalve) niet met enige betrouwbaarheid is aan te geven. Dat betekent dat de laatste van de vijf hierboven genoemde variabelen geen praktisch nut heeft en dat de onzekerheid ten aanzien van de realisatie van het beoogde maatschappelijk rendement het beste bepaald kan worden met behulp van de deterministische benadering (zie paragraaf 7.5.3).

<sup>281</sup> Bewust is hier de toevoeging ‘vooralsnog’ gebruikt, omdat de uitsluiting van de rendement – risico optimalisatie berust op praktische tekortkomingen ten aanzien van het meten en in geld waarderen van maatschappelijk rendement en niet op principiële gronden. In principe zou immers een met de MPT vergelijkbare methodiek voor het maatschappelijk rendement en risico ontwikkeld kunnen worden, onder de voorwaarde dat er tussen maatschappelijk rendement en risico een samenhang is aan te tonen.

Ten behoeve van de maatschappelijke waarden die de woningcorporatie ingevolge haar missie wil realiseren brengt zij bedrijfseconomische offers. Offers zijn hier gedefinieerd als doelmatige kosten, uitgedrukt in waarden, waar geen opbrengsten tegenover staan en die in mindering gebracht worden op het eigen vermogen. Om het offer nader te kunnen definiëren dient een waarderingsgrondslag te worden bepaald. Omdat in de allocatie reële beleidsalternatieven vergeleken worden, dient ook de waardering een reëel karakter te hebben: de netto contante waarde van de toekomstige, beleidsconforme kasstromen. Iedere beleidsvariant kent zijn eigen specifieke kasstromen waarvan de contante waarden optellen tot de beleidsconforme bedrijfswaarde. De bedrijfswaarde is mede gebaseerd op aannamen die de woningcorporatie zelf kan bepalen, zoals de restant exploitatieduur van het vastgoed. Het allocatiemodel biedt idealiter inzicht in de effecten indien deze aannamen wijzigen.

De marktwaarde in verhuurde staat vormt het plafond van de bedrijfswaarde. Het bedrijfseconomische offer wordt gedefinieerd als het verschil tussen de marktwaarde en de bedrijfswaarde. Op complexniveau kan de marktwaarde (in verhuurde staat) een reële waarde zijn. Het betreft op portefeuilleniveau (programmaniveau) echter een plafond met een theoretisch karakter, omdat in de huidige ordening van de corporatiesector het beleid dat door de marktwaarde wordt gerepresenteerd, normaal gesproken slechts gedeeltelijk realiseerbaar is. De bedrijfswaarde representeert een gangbaar beleidsalternatief op portefeuilleniveau indien in deze waarde ook alle kasstromen verdisconteerd zijn, die voortvloeien uit onomkeerbare investeringen en desinvesteringen.

Het beschikbare budget voor waardeoverdracht van de onderneming naar de maatschappelijke ontvangers wordt bepaald aan de hand van de omvang van het eigen vermogen, berekend op basis van de bedrijfswaarde van het vastgoed. In principe is het jaarlijks rendement over het eigen vermogen beschikbaar voor onrendabele bestedingen. Verkoopopbrengsten en rentabiliteitswaardevoordelen die niet in de bedrijfswaarde respectievelijk de rentabiliteitswaarde zijn opgenomen kunnen aan dit budget worden toegevoegd. Een deel van het eigen vermogen is nodig als risicobuffer, ervan uitgaande dat de risico's met betrekking tot de geprognosticeerde kasstromen niet in de bedrijfswaarde zijn verwerkt (anders zou van een dubbeltelling sprake zijn). Een tweede deel van het eigen vermogen dient in voorkomende gevallen beschikbaar te blijven voor onrendabele bestedingen die te verwachten zijn direct na de zichtperiode waarvoor de allocatie van middelen aan de orde is. Deze bestedingen op lange termijn vloeien voort uit de kenmerken van de vastgoedportefeuille en zijn derhalve intrinsiek van karakter. Deze vermogensbestanddelen zullen doorgaans gelijke tred moeten houden met de geldontwaarding. De rest van het eigen vermogen kan – verdeeld over de jaren in de zichtperiode – aan het jaarlijks beschikbare budget worden toegevoegd. Indien het eigen vermogen kleiner is dan de risicobuffer plus de lange termijn voorziening dient het jaarlijks rendement over het eigen vermogen uiteraard geheel of gedeeltelijk aan het eigen vermogen worden toegevoegd en is dus niet beschikbaar voor onrendabele bestedingen. De woningcorporatie kan door middel van een staat van herkomst en be-

stedingen van middelen (SHBM) de bronnen van het budget en de verdeling ervan over de verschillende activiteiten tonen. Voor de corporatiesector is een dergelijke staat uitgewerkt in de vorm van de zogenoemde transparantiemethodiek.

Niet alleen de vermogenspositie van de woningcorporatie is maatgevend voor het beschikbare budget, maar ook de jaarlijkse vrije kasstroom en de financieringsruimte die hieruit voortvloeit. De liquiditeitspositie is een noodzakelijke toets op de haalbaarheid van de voorgenomen bestedingen zoals deze blijken uit de staat van herkomst en bestedingen. De kasvoorraad dient over een reeks van jaren gemiddeld voldoende te zijn om dat deel van nieuwe investeringen en andere bestedingen te dekken waarvoor geen externe lening aangehouden kan worden. Doorgaans zullen dit de onrendabele delen van de investeringen en / of andere bestedingen betreffen. De grondslag voor de verdeling van de financieringsruimte over de verschillende bestedingsmogelijkheden is daarmee dezelfde als voor de verdeling van het budget dat is berekend op basis van de vermogenspositie.

De waardeoverdracht van de onderneming naar de maatschappij kan behalve in euro's – in de hoedanigheid van de zogenaamde onrendabele top – ook in rendementscijfers uitgedrukt worden. Hiervoor wordt in de corporatiesector in toenemende mate het intern rendement (internal rate of return, IRR) toegepast. Deze IRR correleert echter grotendeels met het quotiënt van de onrendabele top en de totale investering of besteding, waardoor het rendementscijfer geen principiële aanvulling betekent.

Een lagere IRR dan de disconteringsvoet betekent dat de betreffende besteding tot een lager rendement over het eigen vermogen leidt dan de rendementseis die de disconteringsvoet feitelijk is. Pas als het resulterende rendement over het eigen vermogen lager is dan de geldontwaarding is sprake van een reële afname van het eigen vermogen als gevolg van de besteding. Het rendementsgetal verhuult de absolute omvang van de besteding en van de eventuele waardeonttrekking aan de onderneming die hiervan het gevolg is. Dit nadeel doet zich bij een presentatie in bedragen in euro's uiteraard niet voor. De rendementscijfers geven echter wel de verhouding weer tussen besteding en bedrijfseconomisch offer (de waardeoverdracht). Daarmee is de informatie die het rendementscijfer geeft complementair aan de informatie die de onrendabele top geeft. De verhouding tussen de onrendabele top en het totale bestedingsbedrag biedt echter vrijwel dezelfde informatie over de relatieve rentabiliteit van de besteding.

Een staat van herkomst en bestedingen van middelen (SHBM) op jaarbasis biedt het meest toegankelijke inzicht in de bedrijfseconomische consequenties van verschillende programma's van activiteiten. Voorwaarde voor gebruik is dat de woningcorporatie een norm heeft vastgesteld voor het gewenste niveau van het eigen vermogen. Op basis hiervan is het jaarlijks budget (in euro's) te bepalen voor (die delen van) bestedingen die direct ten laste komen van het eigen vermogen (de 'onrendabele toppen'). Het schaalprobleem (zie paragraaf 7.7.2) is hiermee opgelost. Een praktische voorwaarde is dat de administratie zoveel mogelijk op basis van 'activity based costing' is ingericht. Om een indruk te krijgen van de

relatieve omvang van de offers kan bij wijze van toelichting per activiteit / besteding de IRR dan wel het quotiënt van onrendabele top en investering weergegeven worden.

Omdat het rendement over het eigen vermogen niet alleen via kasgeld beschikbaar komt, maar deels ook ligt besloten in de waardemutatie van het actief (het vastgoed), kan ook bij een positieve vermogensontwikkeling een tekort aan kasgeld optreden. Mede vanwege de normstelling van het WSW ten aanzien van het kasstroomsaldo gedurende een langere periode (nu vijf jaar) kan de liquiditeit grenzen stellen aan het investeringsvolume van woningcorporaties. Dat betekent dat niet alleen het jaarbudget (zie tabel 7-1) bepalend is voor het investeringsvolume, maar ook de financieringsruimte.

Een optimalisatie van de bestedingen binnen de grenzen van het jaarbudget en de financieringsruimte gebeurt in eerste instantie bij voorkeur op basis van vergelijking van beleids-scenario's en daaraan gelieerde programma's van activiteiten. Een nadere aanscherping kan binnen een verkozen scenario plaatsvinden door bijstelling van de verschillende activiteiten binnen het programma. In alle gevallen is een optimalisatie alleen van waarde als ook de maatschappelijke effecten in de optimalisatie worden betrokken. De onzekerheden ten aanzien van deze maatschappelijke effecten zijn zo groot dat een in de commerciële vastgoedwereld aanvaarde systematiek van portefeuilleoptimalisatie op basis van rendement en risico vooralsnog niet zinvol is. Wat resteert is een optimalisatie op basis van de te verwachten vermogenseffecten en maatschappelijke effecten van alternatieve programma's van activiteiten.

In het allocatiemodel wordt het beschikbare jaarbudget als financiële restrictie opgenomen. Het totaal van de bestedingen wordt in het model aan dit maximum getoetst.

In de jaarbegroting kan de SHBM er als volgt uitzien:

tabel 7-1: staat van herkomst en bestedingen (transparantiemethodiek)

Herkomstcomponenten	Bedragen in euro's	Bestedings- componenten	Bedragen in euro's	Interne rende- menten <sup>282</sup>
Rendement over eigen ver- mogen, op basis van discon- teringsvoet <sup>283</sup> en bedrijfs- waarde*		Onrendabele deel van activiteiten (op basis van disconte- ringsvoet):		
Rentabiliteitswaardevoordeel nieuwe leningen in zichtjaar		Activiteit 1:		IRR 1:
Verkoopopbrengsten in zichtjaar (voor zover buiten bedrijfswaarde gelaten)		Activiteit 2:		IRR 2:
Extra huurkasstroom in zichtjaar (voor zover buiten bedrijfswaarde gelaten)		....		....
		Activiteit n		IRR n
Jaarschijf van eigen vermo- gen toe te voegen aan bud- get (bij EV > norm EV <sup>284</sup> )		Deel budget toe te voegen aan eigen vermogen (bij EV < norm EV)		
Jaarbudget		Totaal bestedingen		IRR totaal (gewogen)

\* De bedrijfswaarde zoals in de paragrafen 7.4.4 en 7.4.5 is gedefinieerd.

<sup>282</sup> Dan wel de verhouding tussen onrendabele top en investering.

<sup>283</sup> De disconteringsvoet die in de berekening van de bedrijfswaarde gebruikt is.

<sup>284</sup> EV staat voor 'eigen vermogen'. De norm voor het eigen vermogen betreft de risicobuffer plus de voor-  
ziening voor toekomstige, intrinsieke investeringsopgaven in de portefeuille.

## 8 Maatschappelijke sturing en de allocatiefunctie

### 8.1 Inleiding

In het allocatiemodel waar deze studie de bouwstenen voor aandragt, wordt uitgegaan van een gestandaardiseerde lijst van door de woningcorporatie voorgenomen activiteiten en van een beperkt aantal prestatie-indicatoren. In dit hoofdstuk wordt – mede naar aanleiding van de uitkomsten van hoofdstuk 2 – allereerst besproken welke (categorieën) van activiteiten en welke prestatie-indicatoren in het afwegingsmodel opgenomen zouden kunnen worden.

De volgende thema's worden mede in beschouwing genomen:

- Domeinafbakening en prestatievelden. Ook de inhoudelijke restricties waar woningcorporaties doorgaans mee te maken krijgen worden besproken (met een verwijzing naar hoofdstuk 2). Referenties zijn o.a. Van der Zon (1995), Gruis (2004), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005).
- Prestatiemeting in en effectiviteit van de corporatiepraktijk. Het betreft hier een beschrijving van zowel structurele prestatiemeting in het kader van toezicht (CFV) als incidentele onderzoeken (De Graaf & De Winter, 2001; Conijn, 2005; Koolma, 2008; Marlet et al, 2009b).

De bespreking mondt uit in een voorstel voor nadere ontwerpeisen in de vorm van een matrix van activiteiten en van beoordelingscriteria. Onderscheid wordt gemaakt tussen de kernactiviteiten van woningcorporaties (in dit verband gerelateerd aan de drie volkshuisvestelijke prestatievelden uit het BBSH) en overige activiteiten, waaronder activiteiten met betrekking tot leefbaarheid en zorg en welzijn. Tevens worden de eventueel hieruit volgende vereisten voor de procesgang van de allocatie besproken. In hoofdstuk bijlage 8 bespreek ik of de deze vereenvoudiging in de praktijk al dan niet bezwaarlijk wordt gevonden.

De beoogde maatschappelijke effecten zijn in principe tot kosten en baten te herleiden. Kosten en baten beperken zich niet tot de onderneming zelf; vele kosten en baten komen elders in de maatschappij terecht. In hoofdstuk 8 wordt aansluiting gezocht bij het welvaartsbegrip en de welvaartstheorie (referenties o.a. Pigou, 1920; Robbins, 1938; Kaldor, 1939, Hicks, 1942; De V. Graaf, 1967; Pearce et al, 2006).

Uit de welvaartstheorie vloeien de methoden van de MKBA (Eijgenraam et al, 2000; De Bruyn et al, 2006; Ecorys & Verwey-Jonker Instituut, 2008; Larsen & De Boer, 2011) en de SROI (Emerson et al, 2000; Olsen & Lingane, 2003; Scholten, 2003; Olsen & Nicholls, 2005) voort (zie ook paragraaf 9.2.2). Deze vrijwel overeenkomstige methoden vormen een van de twee pijlers (naast de financiële restricties, opbrengsten en offers) voor de te ontwikkelen allocatiemethodiek.



In dit hoofdstuk komen vervolgens twee vraagstukken aan de orde:

- Het benoemen van effecten per activiteit.
- Het kwantificeren en moneteriseren van effecten.

Zoals ik hiervoor al aangaf maak ik een onderscheid tussen de kernactiviteiten van woningcorporaties en de overige activiteiten. Momenteel vindt veel onderzoek plaats naar de effecten van de overige activiteiten en minder naar de effecten van de kernactiviteiten.

Doel van dit hoofdstuk is tweeledig:

1. Het geven van een beknopte beschrijving van de stand van zaken met betrekking tot de kennis van effecten van de te onderscheiden activiteiten per prestatieveld, gelardeerd met enkele voorbeelden die in de literatuur worden genoemd (bijvoorbeeld ten aanzien van het sociale domein: Koning, 2008; Larsen & De Boer, 2011; volksgezondheid: Wever et al, 2009; Mohnen et al, 2012; de maatschappelijke dienstverlening: Berden & Kok, 2011; de maatschappelijke opvang: Cebeon, 2011; de brede school: De Blaay et al, 2007; kenniscentra als *10 voor MKBA* en *Wat werkt in de wijk*).

Tevens besteed ik aandacht aan (het gebrek aan) bewijskracht ten aanzien van effecten aan de hand van referenties van o.a. Pawson (2002, 2006) en Paton (2003), aan *evidence based* interveniëren en de zogenoemde effectenladder (zie o.a. Veerman et al, 2008).

2. Het geven van een beknopte beschrijving van de verschillende technieken die worden gebruikt om de waargenomen of voorspelde effecten te moneteriseren, waaronder een nieuwe techniek om een waarde toe te kennen aan het effect van nieuwbouw of onttrekking van woningen op de wachtduur/ doorstroming. Deze technieken vormen in principe onderdeel van het te ontwikkelen allocatiemodel.

De resultaten die uit 1 en 2 voortvloeien zullen resulteren in ontwerpisen met betrekking tot de allocatiemethodiek. Tot slot besteed ik ook aandacht aan herverdelingseffecten, mede aan de hand van de *effectenarena* ontwikkeld door de SEV (Deuten & Doevendans, 2010), waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen investeerders en incasseerders. Dergelijke herverdelingseffecten worden eveneens in het te ontwikkelen allocatiemodel verwerkt en vormen derhalve onderdeel van de ontwerpisen.

De allocatiefunctie betreft het toedelen van middelen aan concrete activiteiten op grond van verschillende criteria. Aan de hand van het logische model is beargumenteerd dat deze criteria enerzijds zijn afgeleid van de verwachte maatschappelijke effecten van de inspanningen van de woningcorporatie, anderzijds van het bedrijfseconomisch effect van de inzet van middelen. Omdat de woningcorporaties zich richten op verschillende, in het BBSH vastgelegde prestatievelden, zullen ook de beoogde maatschappelijke effecten sterk uiteenlopend van aard zijn. Daarnaast zal aan de verschillende soorten effecten verschillende belangen worden gehecht; sommige effecten 'moeten', andere 'kunnen'. Hieruit vloeien met betrekking tot de allocatiemethodiek de volgende vragen voort:

1. Wat is het taakgebied van woningcorporaties;
2. Wat zijn binnen dit taakgebied de beoogde effecten van de activiteiten van woningcorporaties;
3. Welke activiteiten van woningcorporaties zijn toegelaten;
4. Wat zijn de verandertheorieën met betrekking tot het causale verband tussen activiteiten en effecten;
5. Hoe kunnen effecten gemeten, geprognoseerd en gewaardeerd worden?

In dit hoofdstuk staan deze vijf vragen centraal. Omdat het uiteindelijke doel van dit onderzoek is om (de contouren van) een werkbaar, rekenkundig allocatiemodel te ontwikkelen, dienen taakgebied, activiteiten en effecten gedefinieerd en in overzichten ondergebracht te worden. Daarbij een zekere mate van categorisering nodig omdat een dergelijk rekenkundig model immers voor een belangrijk deel gebruik dient te maken van generieke kengetallen (zie het schema van de transparantiemethodiek (paragraaf 7.5.5) en het financiële schema in paragraaf 7.8). In de paragrafen 8.2, 8.3 en 8.4 zal ik achtereenvolgens de relevante taken, activiteiten en effecten benoemen en categoriseren.

In paragraaf 8.5 bespreek ik de verandertheorieën die betrekking hebben op de activiteiten van woningcorporaties. De effecten die voortvloeien uit de verschillende activiteiten worden zowel per type effect (prestatieveld) als per soort stakeholder beschreven. Beide invalshoeken zijn van belang, omdat de woningcorporatie bij de strategische positiebepaling die aan de allocatie vooraf gaat zowel de prestatievelden als de doelgroepen (de groepen die profijt hebben van het handelen van de woningcorporatie) in de strategische overwegingen betreft (zie paragraaf 5.7). In paragraaf 8.6 beschrijf ik de wijze waarop theoretisch gezien effecten gemeten, geprognoseerd en gewaardeerd kunnen worden. De uitdaging is vooral, zoals Gruis et al (In: Koopman et al, 2008) stellen, om een methode te ontwikkelen voor het meten van maatschappelijke prestaties. Het hoofdstuk wordt besloten met conclusies die terugrijpen op de vijf hierboven geformuleerde vragen.

## 8.2 Taakgebieden en prestatievelden

### 8.2.1 Inzicht in prestaties van woningcorporaties

In hoofdstuk 2 is een overzicht opgenomen van de zes prestatievelden uit het BBSH, waarvan de eerste vier inhoudelijk van aard zijn. Deze vier prestatievelden en de daarbij behorende omschrijvingen van toegelaten activiteiten omvatten de kerntaak van de woningcorporatie<sup>285</sup>. Het begrip 'kernactiviteiten' is nergens nader gedefinieerd. De volgende definitie

---

<sup>285</sup> Ter herinnering: de vier prestatievelden betreffen:

1. De toegelaten instelling huisvest bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting.
2. De toegelaten instelling draagt zorg voor het beheren van haar woningen en de direct daaraan grenzende woonomgeving en draagt zorg voor het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woningen zodanig

ligt in de rede: *kernactiviteiten zijn die activiteiten die een rechtstreekse bijdrage leveren aan de realisatie van de vier omschreven prestaties*. Conijn (2000) noemde ‘kernactiviteiten’ een gekunsteld begrip. In de praktijk vallen kernactiviteiten grotendeels samen met de toegestane activiteiten, wat een beter te definiëren begrip is.

In de voorgestelde herziening van hoofdstuk IV van de Woningwet (Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting, concept mei 2011) worden de toegestane activiteiten ingekaderd door een omschrijving van ‘het gebied van de volkshuisvesting’ (de artikelen 45 en 46 van de Herzieningswet, zie onderstaand kader)<sup>286</sup>. Een deel van de in artikel 45 genoemde activiteiten valt onder de categorie *Diensten van algemeen economisch belang*, die voor staatssteun in aanmerking komen. Deze activiteiten dienen woningcorporaties administratief te scheiden van de overige activiteiten.

In de Memorie van toelichting op de Herzieningswet wordt aangegeven dat de facto er sprake is van drie werkdomeinen: 1) Wonen, 2) Maatschappelijk vastgoed<sup>287</sup> en Bedrijfsmatige wijkvoorzieningen<sup>288</sup> en 3) Leefbaarheid in wijken en buurten<sup>289</sup>.

#### Artikel 45

Het gebied van de volkshuisvesting omvat uitsluitend het door de toegelaten instelling of door een rechtspersoon of vennootschap met welke een verbinding als bedoeld in artikel 21 bestaat:

- a. doen bouwen en verwerven van voor permanent verblijf bedoelde woonegelegenheden en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden, alsmede bezwaren, toewijzen, verhuren, vervreemden en doen slopen van haar zodanige woonegelegenheden en aanhorigheden, daarop vestigen van een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik, en overdragen van de economische eigendom daarvan;
- b. in stand houden van en treffen van voorzieningen aan haar voor permanent verblijf bedoelde woonegelegenheden en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden, en

---

dat zo veel mogelijk wordt voldaan aan de eisen die ter plaatse redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van woningen.

- 3. De toegelaten instelling draagt bij aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar haar woningen gelegen zijn.
- 4. De toegelaten instelling draagt bij aan het volgens redelijke wensen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding nodig hebben.

De nadere toelichting van toegestane activiteiten in het kader van deze prestatievelden zijn deels in het BBSH en deels in enkele circulaire terug te vinden.

<sup>286</sup> Bij de inwerkingtreding van de Herzieningswet komt het BBSH te vervallen, terwijl er nieuwe AMvB's zullen worden vastgesteld.

<sup>287</sup> Bij AMvB zal worden aangegeven in welk maatschappelijk vastgoed toegelaten instellingen mogen investeren. Een voorlopige limitatieve lijst is vastgelegd in een tijdelijke regeling (zie paragraaf 2.2.1).

<sup>288</sup> Ten aanzien van commercieel vastgoed mogen in dit kader toegelaten instellingen (zonder staatssteun) investeren in kleinschalig commercieel vastgoed met een functie in de wijk, de buurt of het buurtschap en dit vastgoed tevens exploiteren. Dit geldt voor zover de waarde van dit vastgoed een bij AMvB gesteld drempelbedrag niet te boven gaat.

<sup>289</sup> Voorgesteld wordt in een AMvB nadere inhoudelijke invulling aan dit taakveld van de leefbaarheid te geven.

aan de direct daaraan grenzende omgeving;

c. aan bewoners van haar voor permanent verblijf bedoelde woongelegenheden verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning, en, aan personen die haar te kennen geven een zodanige woongelegheden te willen betrekken, verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met hun huisvesting;

d. doen bouwen en verwerven van gebouwen die een maatschappelijke gebruiksbestemming hebben en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden, alsmede bezwaren, verhuren, vervreemden en doen slopen van haar zodanige gebouwen en aanhorigheden, daarop vestigen van een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik, en overdragen van de economische eigendom daarvan;

e. in stand houden van en treffen van voorzieningen aan haar gebouwen als bedoeld in onderdeel d en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden, en aan de direct daaraan grenzende omgeving;

f. bijdragen aan de leefbaarheid;

g. doen bouwen en verwerven van gebouwen die een bedrijfsmatige gebruiksbestemming hebben en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden, alsmede bezwaren, verhuren, vervreemden en doen slopen van haar zodanige gebouwen en aanhorigheden, daarop vestigen van een recht van erfpacht, opstal of vruchtgebruik, en overdragen van de economische eigendom daarvan;

h. in stand houden van en treffen van voorzieningen aan haar gebouwen als bedoeld in onderdeel g en hun onroerende en infrastructurele aanhorigheden, en aan de direct daaraan grenzende omgeving, en

i. verrichten van de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het verrichten van de werkzaamheden, genoemd in de onderdelen a tot en met h.

2. Het gebied van de volkshuisvesting omvat de werkzaamheden, genoemd in het eerste lid, onderdelen d tot en met h, en, voor zover daarmee verband houdende, de werkzaamheden, bedoeld in het eerste lid, onderdeel i, voor zover deze worden verricht in wijken, buurten of buurtschappen waar woongelegenheden als bedoeld in onderdeel a van dat lid gelegen zijn, en voor zover de gebouwen, bedoeld in de onderdelen d en g van dat lid, een op een zodanige wijk, buurt of buurtschap gerichte functie hebben.

3. Bij algemene maatregel van bestuur worden nadere voorschriften gegeven omtrent het toepassingsbereik van het eerste lid, onderdelen c, d, f, g en h.

#### **Artikel 46**

1. De toegelaten instelling geeft voorrang aan:

a. het huisvesten of doen huisvesten van personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting, en

b. de werkzaamheden, genoemd in artikel 45, eerste lid, onderdelen a, b en c, en, voor zover daarmee verband houdende, de werkzaamheden, bedoeld in artikel 45, eerste lid, onderdeel i, voor zover die te verhuren woongelegenheden betreffen met een huurprijs

van ten hoogste het in artikel 13, eerste lid, onderdeel a, van de Wet op de huurtoeslag genoemde bedrag.

2. De toegelaten instelling verhuurt woongelegenheden als bedoeld in het eerste lid, onderdeel b, bij voorrang aan huishoudens die in aanmerking komen voor een huurtoeslag in de zin van de Wet op de huurtoeslag.

Het werkdomein van de toegestane activiteiten zou voldoende ruim moeten zijn om de gewenste prestaties te leveren ten dienste van de momenteel in het BBSH geformuleerde prestatievelden (of binnen het 'gebied van de volkshuisvesting' zoals omschreven in de Herzieningswet. In de Herzieningswet worden geen prestatievelden beschreven<sup>290</sup>. In de Memorie van toelichting (par. 6) staat over de te leveren prestaties het volgende: *"Het Rijk stelt vast welke prestaties voor de komende jaren gewenst zijn. Het gaat daarbij om nieuwbouw van woningen en verbetering van de woningvoorraad, zodanig dat deze afgestemd is op de kwantitatieve en kwalitatieve woningbehoefte van de in Nederland woonachtige bevolking in de verschillende regio's. Belangrijk daarbij is het voorzien in voldoende betaalbare woonruimte in de huur- en koopsector, waarmee de toegang van starters tot de woningmarkt verbetert. Verder gaat het om de fysieke, sociale en economische verbetering van wijken en dorpen, het voorsorteren op de verdergaande vergrijzing en krimp en ten slotte een gewenste aanzienlijke energiebesparing in de bestaande voorraad. Waar dat mogelijk is worden deze opgaven in onderling overleg tussen de betrokken overheden (Rijk, provincies, regio's en gemeenten) geconcretiseerd naar provinciaal of regionaal niveau en kunnen ter zake landelijke afspraken worden gemaakt met Aedes."*

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat in het BBSH geen prestatie-indicatoren zijn opgenomen. In de literatuur zijn enkele voorbeelden te vinden van prestatie-indicatoren die van de prestatievelden zijn afgeleid. Het oudste voorbeeld is van Van der Zon (1995). Zijn voorstel voor indicatoren betreft een lijst die voornamelijk op productie, dus op output betrekking heeft. Verschillende auteurs hebben in de periode na Van der Zon de BBSH-prestatievelden gerangschikt onder de drie-eenheid 'beschikbaarheid', 'betaalbaarheid' en 'kwaliteit' (de drie 'pijlers' van de volkshuisvesting; ook wel de 'ijzeren driehoek van de volkshuisvesting' genoemd). De Sociaaleconomische Raad (2005) noemt deze prestatievelden: betaalbaarheid, kwaliteit en leveringszekerheid). Deze drie 'pijlers' zijn overigens niet één op één gekoppeld aan de vier prestatievelden. Gruis heeft deze drie prestatievelden uitgewerkt in een groot aantal prestatie-indicatoren die zowel een outcome als een output karakter hebben (Gruis, 2004). Opvallend is echter dat in de overzichten van Van der Zon en Gruis outcome- en outputindicatoren en soms ook inputindicatoren door elkaar heen lopen, waarbij het zwaartepunt grotendeels ligt op productieprestaties, dus outputindicatoren<sup>291</sup>. De Audit-

<sup>290</sup> Het woord 'prestatie' komt niet in de tekst van de wet voor.

<sup>291</sup> Gruis voegt er 'populariteit' (van aangeboden woningen) en 'financieel rendement' als prestatievelden aan toe (de indicatoren zijn door hem gerelateerd aan het strategisch voorraadbeleid) en Van der Zon noemt tevens het huisvesten van de doelgroepen apart almede het betrekken van huurders bij het beheer en beleid.

raad<sup>292</sup> (2008) heeft in het kader van het visitatiestelsel voor woningcorporaties een aantal prestatievelden benoemd waarvan een aantal het karakter van outcome hebben:

- |                          |                           |
|--------------------------|---------------------------|
| - Beschikbaarheid        | - Bouwproductie           |
| - Betaalbaarheid         | - Stedelijke vernieuwing  |
| - Bijzondere doelgroepen | - Energie en duurzaamheid |
| - Leefbaarheid           | - Overige opgaven         |

De prestatievelden zijn door de Auditraad (Stichting Maatschappelijke Visitatie Woningcorporaties Nederland) echter (nog) niet in indicatoren en normen uitgewerkt.

Het gebrek aan breed gedeelde prestatie-indicatoren en -normen is illustratief voor de zekere mate van vrijblijvendheid bij de overheid ten aanzien van de doelen en activiteiten van de woningcorporaties. In hoofdstuk 2 is aangegeven dat sinds de verzelfstandiging van de woningcorporaties de overheid nauwelijks prestatienormen voor de woningcorporaties geformuleerd heeft. Het onderzoeksbureau Nyfer stelt: *“Het laten voortbestaan van enige mist [ten aanzien van door de woningcorporaties te leveren prestaties] laat ruimte om investeringen te doen, die weliswaar maatschappelijk nuttig zijn, maar waarvan het rendement moeilijk kwantificeerbaar is”* (Van der Geest, 2003: 14). De sector kent volgens het Nyfer ook geen heldere prestatimaatstaven, stakeholders hanteren uiteenlopende, soms tegenstrijdige beoordelingscriteria en er is te weinig concurrentie om de sector ertoe uit te dagen om scherper aan de wind te varen.

Individuele prestaties van woningcorporaties zijn van belang in het licht van beleidsformulering, vermogensallocatie en toezicht. Extern toezicht kan op dit vlak alleen effectief opereren als er heldere, individualiseerbare normen aanwezig zijn. Maar het is *“heel lastig en misschien wel onmogelijk”* om dergelijke normen te formuleren (Schilder et al, 2006: 29).

Op grond van de jaarlijks door de woningcorporaties aangeleverde cijfers rapporteert de minister – met ondersteuning van het CFV – over de woningbouwproductie, de samenstelling van de woningvoorraad van woningcorporaties, verkoop van woningen, de woningtoewijzing, het huurbeleid en de herstructurering in de aandachtswijken (later: Vogelaarwijken of krachtwijken)<sup>293</sup>. In onderstaande opsomming zijn de verschillende prestatie-indicatoren

<sup>292</sup> Vanaf juli 2009 de Stichting Visitatie Woningcorporaties Nederland

<sup>293</sup> Tot en met het verslagjaar 2004 verzorgde VROM rapportages intern of extern uitgevoerd, o.a. door Berenschot (Sprenger et al, 2005); vanaf het verslagjaar 2005 stelt het CFV in opdracht van VROM rapportages op (*“Sectorbeeld woningcorporaties”* van het betreffende verslagjaar). Vanaf het verslagjaar 2007 maakt het CFV een onderscheid tussen een verslag over de realisaties en een verslag over de voornemens van woningcorporaties. Daarnaast verzorgt het CFV rapportages over de naleving van wetten en regels (rechtmatigheid), de financiële positie en de interne organisatie en governance. Sinds 1998 is de minister met het toezicht op deze onderwerpen belast (cf. artikel 33 van het BBSH). Iedere corporatie ontvangt jaarlijks een oordeelsbrief.

van woningcorporaties opgenomen waarover in de toezichtsrapporten verslag is gedaan<sup>294</sup>. Vrijwel steeds is in de rapportages, vanwege het ontbreken van prestatienormen, de ontwikkeling in de voorbije jaren als referentie genomen. De rapporteurs onthouden zich daarom ook van oordelen over de prestaties. De in de opsomming genoemde prestatie-indicatoren hebben vrijwel allemaal betrekking op de output of input van de woningcorporaties; niet op de outcome.

- Naar inkomen passende woningtoewijzing
- Mutatiegraad
- Leegstand (incidenteel)
- Jaarlijkse huurverhoging en huurharmonisatie-effect
- Voorraadontwikkeling naar prijs, woningtype, bouwperiode en kwaliteit<sup>295</sup>
- Nieuwbouwproductie in huur en koop
- Productie van duurzaam gebouwde en energiearme woningen
- Verkoop van huurwoningen
- Sloop van huurwoningen
- Aan- en verkoop van grond
- Omvang voor senioren en gehandicapten toegankelijke huurvoorraad
- Het aantal voor zorgbehoevenden gelabelde woningen
- Onderhoudsuitgaven
- Investerings in leefbaarheid (fysiek en sociaal)
- Herstructureringsactiviteiten in aandachtswijken (fysiek en sociaal)
- Bouw en exploitatie van maatschappelijk vastgoed (v.a. 2007)
- Bouw en exploitatie van commercieel vastgoed
- Diverse vormen van dienstverlening (o.a. zorgarrangementen, VVE-beheer)

Sinds de verzelfstandiging van de woningcorporaties is er op bescheiden schaal onderzoek gedaan naar het maatschappelijk of volkshuisvestelijk presteren van de woningcorporaties. Dat hangt samen met het rijksbeleid dat tot dusverre slechts in beperkte mate voorzag in het sturen op prestaties. Als uitvloeisel daarvan is het CFV nooit belast met (eind)verantwoordelijkheden ten aanzien van het inhoudelijk toezicht; deze verantwoordelijkheid berustte tot nu toe bij het ministerie<sup>296</sup>.

---

<sup>294</sup> Het overzicht is gebaseerd op de rapportages over de verslagjaren 2004 t/m. 2011 (de rapportage over 2012 is medio 2013 nog niet beschikbaar). Het eerste verslag is opgesteld door de VROM-inspectie; de overige door het CFV. In de afzonderlijke jaren zijn niet steeds alle indicatoren opgenomen. De rapportages van 2004 en 2007 zijn ten aanzien van de lijst van indicatoren het meest compleet.

<sup>295</sup> Op basis van woningwaarderingspunten

<sup>296</sup> Ook in de Herzieningswet blijft het inhoudelijk toezicht een taak van het Ministerie en wordt dus niet, zoals in eerdere voorstellen van minister Van der Laan, bij de Autoriteit ondergebracht.

We beschikken over periodieke rapportages op basis van de cijfers van de Kwalitatieve Woning Registratie (KWR)<sup>297</sup>. Incidenteel vinden wel algemene, landelijke onderzoeken plaats naar woningmarkteffecten (zoals wachtlijsten, slaagkansen – zie o.a. Kromhout et al, 2006; Wilkens et al, 2006 – en woonlasten – zie o.a. Brouwer en Ferment, 2005 –). Dergelijke onderzoeken dienen vooral ter onderbouwing van nieuw rijksbeleid. Op lokaal of regionaal niveau vindt met regelmaat onderzoek plaats naar aanleiding van specifieke maatregelen met betrekking tot bijvoorbeeld de woonruimteverdeling. Soms, maar niet altijd, worden in dat kader ontwikkelingen gevolgd en geëvalueerd. In het kader van prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties worden eveneens analyses verricht, maar de effecten van de maatregelen die uit die afspraken voortspruiten, worden zelden systematisch gemeten (Kromhout & Van Grinsven, 2004).

Conijn (2005) geeft aan dat de beschikbare cijfers over de prestaties van woningcorporaties overwegend betrekking hebben op de output (de ‘productie’ van woningcorporaties) en soms op de input (ingezette middelen) en feitelijk niet op de outcome (gerealiseerde maatschappelijke effecten). De effectiviteit kan niet in de eerste plaats met kwantitatieve instrumenten worden bepaald; *“het gaat primair om de borging van het proces dat de gewenste prestaties als uitkomst heeft”* (Conijn, 2005: 91). Conijn schetst het volgende beeld met betrekking tot de prestatievelden uit het BBSH:

1. Ten aanzien van het passend huisvesten van de doelgroep zijn alleen getallen beschikbaar met betrekking tot de nieuwe verhuringen.
2. Ten aanzien van het waarborgen van de kwaliteit van woongelegenheden zijn alleen gegevens beschikbaar met betrekking tot de onderhoudsbudgetten. Cijfers over sloop en nieuwbouw dragen indirect bij aan het beeld van de kwaliteit van de voorraad.
3. Ten aanzien van het betrekken van bewoners bij beleid en beheer zijn eveneens alleen inputcijfers (budgetgegevens) beschikbaar.
4. Hetzelfde geldt voor de prestaties met betrekking tot leefbaarheid. Daarbij geldt nog de kanttekening dat de administratie van het overgrote deel van de woningcorporaties niet alle uitgaven voor leefbaarheid zichtbaar kan maken.
5. De bijdragen aan de huisvesting in zorg kunnen aan een aantal cijfers worden afgelezen: het aantal toegankelijke woningen, het aantal toewijzingen aan ouderen en gehandicapten, het aantal woningen voor bijzondere doelgroepen en het aantal woningcorporaties dat bemiddelt bij zorgarrangementen.

Dit beeld kan worden verrijkt, want er zijn momenteel meer data beschikbaar. Met behulp van de bestanden van het landelijke WoON-onderzoek is meer informatie te verkrijgen over het al dan niet passend wonen van de Nederlanders. Het bestand van de Kwalitatieve Woningregistratie (KWR) is goed bruikbaar om kwaliteitsgegevens over de woningvoorraad in

---

<sup>297</sup> De meest recente cijfers zijn van 2000; in 2010 werden nieuwe cijfers verwacht, maar het is anno 2013 onduidelijk wanneer deze beschikbaar komen.



Nederland te verkrijgen. Ten aanzien van de leefbaarheid is, zoals al eerder gezegd, uitstekend materiaal beschikbaar via de Leefbaarometer en, in beperktere mate, via Lemon<sup>298</sup>.

Is er op grond van onderzoeken dan niet meer te zeggen over de prestatie van woningcorporaties? We beschouwen achtereenvolgens de eerste twee meer traditionele, volkshuisvestelijke prestatievelden – om te beginnen met het prestatieveld ‘kwaliteit’ – om vervolgens over te stappen op de twee meer recente prestatievelden ‘leefbaarheid’ en ‘zorg en welzijn’ (zie noot 285).

Uit een publicatie van VROM (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2002) blijkt uit de bouwtechnische opnamen dat de bouwtechnische kwaliteit van de woningvoorraad tussen 1995 en 2000 met sprongen vooruit is gegaan; een tendens die zich in de 10 jaar daaraan voorafgaand al inzette. Dat geldt zeker ook voor de sociale huurvoorraad<sup>299</sup>. De overige segmenten (particuliere huur en koop) vormen hierbij het referentieniveau. Het is de vraag of die positieve kwaliteitsontwikkeling in de beleving van de bewoners eveneens aan de orde is. Het is echter onbekend wat over het hele land gezien het oordeel van huurders over de kwaliteit van de woningvoorraad was en is<sup>300</sup>. Woningcorporaties kunnen ten aanzien van de kwaliteit eigen normen formuleren, mits de kwaliteit voldoet aan het minimum dat in het Bouwbesluit is vastgelegd. In de praktijk sturen woningcorporaties slechts beperkt op kwaliteitsontwikkeling<sup>301</sup>.

Naast de rapportages van VROM / BZK en CFV is er vrijwel geen ander landelijk onderzoek verricht naar het presteren van woningcorporaties. Een uitzondering is het onderzoek van SEO in opdracht van het CPB (De Graaf en De Winter, 2001). De belangrijkste conclusie van het SEO was dat van de 68 onderzochte woningcorporaties er 20 efficiënt bleken te produceren. Dat wil zeggen, zij voldeden, gegeven de inputs, het beste aan de doelstellingen van de volkshuisvesting (de outputs). Voor de overige 48 woningcorporaties bleek er ruimte voor het behalen van efficiëntiewinst. Echter, de te behalen winst bleek erg klein: gemiddeld 1,48%. Dat beeld zou tot tevredenheid moeten leiden. Op grond van de in het onderzoek gebruikte methodiek is er echter geen oordeel te vellen over de effectiviteit. Ook dit onderzoek heeft immers te kampen met een gebrek aan gekwantificeerde doelstellingen of prestatienormen.

---

<sup>298</sup> Het zal vrijwel niet mogelijk zijn om de cijfers uit deze bronnen te herleiden naar individuele woningcorporaties.

<sup>299</sup> Zie onder andere ook Thomsen, 2006.

<sup>300</sup> Er zijn wel enkele bronnen beschikbaar op basis waarvan een onderzoek naar (de ontwikkeling van) het bewonersoordeel mogelijk is: het WoON, het WoningKwaliteitsOnderzoek van de VAC's en Lemon.

<sup>301</sup> Op grond van de eigen adviespraktijk ontstaat het beeld dat het sturen op technische kwaliteit gangbaar is. Sturen op functionele kwaliteit vindt echter nog niet altijd plaats. Uit onderzoeken van Vijverberg (Vijverberg, G. (2005); *technisch beheer en strategisch voorraadbeleid in de corporatiepraktijk*; Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft) en Meijer (Meijer, F. (2007); *Het kwaliteitsbeleid van woningcorporaties nader bekeken*; Onderzoeksinstituut OTB; Technische Universiteit Delft) blijkt dat ongeveer twee derde van alle corporaties en ca. driekwart van de grotere corporaties naast een basiskwaliteitsniveau ook andere kwaliteitsniveaus als norm gebruiken.

Koolma (2009a) heeft in zijn promotieonderzoek de effectiviteitsvraag op een andere manier benaderd. Hij heeft daarbij niet de individuele woningcorporaties, maar de sector als geheel als onderzoeksobject genomen. Koolma ging er bij de opzet van zijn onderzoek van uit dat de prestaties van woningcorporaties redelijk zouden moeten correleren met de plaatselijk verschillende volkshuisvestelijke opgaven. Na uitvoerig statistisch onderzoek met behulp van gegevens van het CFV, het WSW, het CBS en uit het WoON-onderzoek blijkt deze correlatie in belangrijke mate afwezig. Dat geldt zowel voor de woningcorporatie als marktorganisatie, als uitvoerder van publieke taken en als instelling in de sfeer van de gemeenschap<sup>302</sup>. Om enkele voorbeelden te noemen: tekorten in het goedkope huursegment in het werkgebied van woningcorporaties correleren niet of nauwelijks met het huurbeleid, de productie van nieuwbouw in de sociale huur en verkoop uit de sociale huurvoorraad. Ook de relatie tussen woningtoewijzing aan lagere inkomensgroepen en het aandeel van deze groepen in het werkgebied of het aandeel goedkope huurwoningen in het werkgebied is gering; *“dat noch marktomstandigheden noch het generiek geformuleerde overheidsbeleid verklaringsgrond is voor de grote verscheidenheid in de huisvesting van lagere inkomensgroepen duidt erop dat corporaties autonoom sterk uiteenlopende keuzen maken bij de uitvoering van deze taak”* (Koolma, 2009a: 385). In het algemeen ziet Koolma slechts bij enkele onderdelen van het gedrag van woningcorporaties een niet meer dan zwakke gevoeligheid voor marktomstandigheden en publieke taken. Koolma's onderzoek geeft geen uitsluitsel over de effectiviteit van het gedrag van individuele woningcorporaties. Bij zijn conclusies ten aanzien van de effectiviteit van de sector als geheel moeten we bovendien in ogenschouw nemen dat een belangrijk deel van het gedrag van woningcorporaties waarschijnlijk in belangrijke mate te verklaren zal zijn aan de hand van lokale of regionale (prestatie)afspraken, convenanten en dergelijke. Hieraan liggen gezamenlijke strategische visies en keuzen ten grondslag die gebaseerd (zouden moeten) zijn op veronderstelde causale verbanden tussen gedrag (productie e.d.) en volkshuisvestelijke of maatschappelijke effecten. Juist die veronderstelde causale verbanden vormen een grote onbekende factor in het proces van beeldvorming (zie hoofdstuk 5).

Eén vraagstuk blijft daarbij onbeantwoord. Vrijwel al het huidige onderzoek naar de prestaties van woningcorporaties neemt de huidige ordening van de volkshuisvesting als randvoorwaarde mee. Bij de meting van de effectiviteit van de (kern)activiteiten zijn echter geen empirische gegevens beschikbaar over een wereld zonder woningcorporaties. We weten dat de financiële inzet van middelen van woningcorporaties enorm is. Kijk vooral naar het huurprijsbeleid; de vraagprijs van nieuw gebouwde sociale huurwoningen ligt lager dan de kostprijs en de vraagprijs van bestaande sociale huurwoningen ligt gemiddeld onder de markthuur<sup>303</sup> (Smeets, 2010: 179). Jaarlijks worden enkele tienduizenden sociale huurwoningen aan de voorraad toegevoegd, deels ter vervanging van woningen met aanzienlijke

<sup>302</sup> Koolma heeft de opgaven in de verschillende regio's opgedeeld in prestatievelden die aansluiten bij de drie genoemde sferen.

<sup>303</sup> Deze sociale korting wordt meestal in een 'onrendabele top' of in een niet-marktconform rendement tot uitdrukking gebracht.

kwaliteitstekorten. Uiteraard heeft deze inzet een groot drukkend effect op de woonlasten, een gunstig effect op de kwaliteit en verruimt zij de slaagkans van woningzoekenden met een laag inkomen of andere beperkingen, indien althans de toevoeging omvangrijker is dan de onttrekking door sloop en verkoop. We kunnen echter slechts gissen hoe de cijfers zouden uitpakken, indien het sociale huurstelsel ingrijpend zou veranderen bijvoorbeeld door de integrale introductie van een voucher-systeem voor woonuitgaven (o.a. Gjaltema en Vos, 2007) en bij fiscale ingrepen in de koopwoningmarkt (o.a. Conijn, 2008). Met andere woorden, het effect van de inzet van woningcorporaties is groot gemeten naar de huidige maatstaven en binnen de context van de huidige ordening van de sector, maar bij een wijziging van de rol en positie van woningcorporaties zullen de maatstaven wellicht drastisch wijzigen. Misschien zijn woningcorporaties wel effectief binnen het huidige bestel, maar is het bestel niet effectief. De kwestie blijft echter buiten het zichtveld van dit onderzoek.

Met de introductie van het prestatieveld 'leefbaarheid' is de onduidelijkheid ten aanzien van het onderscheid tussen kernactiviteiten en nevenactiviteiten of tussen toegestane en niet-toegestane activiteiten toegenomen. In de praktijk onderbouwen woningcorporaties veel van hun activiteiten met een verwijzing naar de bijdrage ervan aan de leefbaarheid van buurten, wijken, dorpen of steden. Veel genoemd is het argument dat het welzijn van personen of huishoudens in nauw verband staat met de leefbaarheid in woongebieden. Het welzijn wordt op zijn beurt weer beïnvloed door een scala van factoren, bijvoorbeeld met betrekking tot voorzieningen op het vlak van onderwijs, werkgelegenheid, gezondheid, detailhandel etc. Om die reden dragen veel woningcorporaties bij aan de verbetering van dergelijke voorzieningen. Zo stelt Aedes nadrukkelijk dat een en ander een bredere inzet vergt dan *'stenen stapelen alleen (de fysieke pijler)'*. De woningcorporaties stellen hun capaciteit *'ten dienste van de sociale en economische pijler en nemen initiatieven in de ketens van wonen-leren-werken en wonen-zorg-welzijn'*. Aedes stelt dat de woningcorporaties *'collectief gaan voor een verbreding van [hun] werkerterrein onder handhaving van de verscheidenheid in de lokale toepassing'*. En ook dat *'klassieke domeinafbakeningen oplossingen niet in de weg mogen staan'* (Aedes, 2006).

Leefbaarheid is een kwaliteit die vooral op buurt- of wijkniveau vormgegeven dient te worden. Zo spreekt de WRR (2005) van een 'herovering' van buurten waar de leefbaarheid sterk onder druk staat. De WRR citeert Engbersen et al ten aanzien van de kenmerken van het begrip 'herovering': *"sociale en fysieke interventies gericht op (1) het vergroten van de leefbaarheid en veiligheid in de publieke ruimte (2) het realiseren van een evenwichtigere samenlevingsopbouw; en (3) het formuleren van gemeenschappelijke competenties en gedragsregels om het alledaagse verkeer tussen bewoners te bevorderen"* (Engbersen et al, 2005: 19).

Woningcorporaties hebben niet alleen een meerwaarde op grond van het feit dat zij gebouwen ontwikkelen en beheren (voor andere organisaties een [te] grote uitgavenpost) (Brandsen et al 2006), maar ook omdat zij nabij de burgers verkeren (vaak 'achter de voordeur komen') en langdurig aanwezig zijn in buurten. De Wetenschappelijke Raad voor het

Regeringsbeleid (2005) legt het ‘hoofdaannemerschap’ met betrekking tot de herovering daarom bij voorkeur bij de woningcorporatie als het gaat om de fysieke en sociale inrichting van de buurt. Ten aanzien van de overige, meer op de individuele bewoners en huishoudens gerichte activiteiten zou de woningcorporatie zich tot het onderaannemerschap moeten beperken. Meer concreet betekent dit, dat de regie ten aanzien van de op de individuen gerichte activiteiten bij andere instanties dient te liggen. Bij de zogenaamde midden- en voorstandsbuurtten kan de sturende inbreng van woningcorporaties minder zijn; het hoofdaannemerschap kan zich beperken tot de (her)ontwikkeling en exploitatie van woningen en maatschappelijk vastgoed en de direct daaraan verbonden woonomgeving, aldus de WRR. Bovendien mogen, gezien de complexe aard van de problemen de verwachtingen bepaald niet hooggespannen zijn. Moeten woningcorporaties zich dan wel op dat terrein begeven?

In het rapport *“De baat op straat”* van Atlas voor gemeenten en SEO (Marlet et al, 2009a en 2009b) staat een scherpe conclusie geformuleerd: *“Er is vooralsnog [...] geen bewijs dat de investeringen van woningcorporaties die hier onder de sociale investeringen zijn gerekend [...] een gunstig effect hebben gehad op problemen in de woonomgeving. Er wordt geen significant effect op problemen op het gebied van overlast en onveiligheid gevonden”* (Marlet et al, 2009: 43)<sup>304</sup>. In de polemiek die ontstond naar aanleiding van dit rapport stelden velen dat woningcorporaties zich verre zouden moeten houden van activiteiten op het vlak van overlast, veiligheid en welzijn. Gruis geeft een meer praktisch argument om van een smal domein van activiteiten uit te gaan: een breder activiteitenveld maakt de afwegingen tussen sociaal, fysiek en economisch ingrijpen zo ingewikkeld, dat een rationele beoordeling van het bestuur van woningcorporaties een utopie wordt (Gruis & Tonkens, 2008). Er was veel kritiek op het rapport van Marlet et al (o.a. in een artikel in het NRC van 13 mei 2009 (*“De wijkaanpak is vakwerk”*) van de hand van L. de Boer en O. van de Wal. Zij stellen onder meer dat de definitie van leefbaarheid in het onderzoek zeer smal is en dat met de presentatie van algemene gemiddelden er geen recht gedaan wordt aan het feit dat sommige interventies succesrijk blijken te zijn en andere juist niet. In een ander, recenter onderzoek is aangetoond dat veel fysieke en niet-fysieke interventies een positief effect hebben op de leefbaarheid (Leidelsemeijer et al, 2010).

## 8.2.2 Een typologie van prestaties van woningcorporaties

Slechts een beperkt aantal woningcorporaties stuurt op rendementseisen die zij relateren aan het maatschappelijke belang van een activiteit (zie paragraaf 7.6). Deze keuze met betrekking tot de allocatie van middelen is aan de woningcorporatie voorbehouden. De lokale overheid heeft weliswaar – in ieder geval op papier – invloed op deze keuze in het kader van prestatieafspraken en convenanten, maar deze invloed is in de praktijk beperkt. De centrale overheid participeert niet in dit allocatieproces. Het is nog onduidelijk hoe de

<sup>304</sup> In de media verschenen naar aanleiding van het rapport veel scherpere conclusies dan het rapport rechtvaardigt.

toename van de invloed van gemeenten op het beleid van de woningcorporaties, die door middel van de Herzieningswet is voorzien, nader in een AMvB wordt uitgewerkt.

Indien de woningcorporatie activiteiten ontplooit in een gebied of marktsegment waarin ook marktpartijen actief zijn, dient er sprake te zijn van gelijke omstandigheden. Dat betekent voor 'Europa' onder meer dat die activiteiten geen staatssteun mogen genieten. Bij dit op het eerste oog heldere standpunt zijn kanttekeningen te maken. Zo is het vaak verre van duidelijk wanneer er sprake is van marktimperfecties als gevolg waarvan de inbreng van woningcorporaties complementair zal zijn. Bovendien kan de markt op dit punt sterk aan verandering onderhevig zijn. Neem als voorbeeld de woningmarkt voor de lagere midden-inkomensgroepen: nu een markt vol imperfecties, maar daar was in de periode tussen 1980 en 1995 nog geen sprake van.

Alle activiteiten van woningcorporaties die rechtstreeks ten dienste staan van de missie van de woningcorporatie – dat wil zeggen de prestatievelden (BBSH) of de werkdomeinen binnen het 'gebied van de volkshuisvesting' (Herzieningswet) – zouden in principe binnen de toegelaten instelling moeten zijn toegestaan, mits de activiteiten de commerciële marktwerking niet in belangrijke mate verstoren. Idealiter zouden alle toegestane activiteiten ook de nog beperkte staatssteun moeten kunnen krijgen. In principe zou een prijsreductie op de producten en diensten die uit de toegestane activiteiten voortvloeien eveneens mogelijk moeten zijn. Deze laatste keuze is integraal onderdeel van de allocatie van beschikbaar vermogen en dient mijn inziens aantoonbaar transparant en maatschappelijk gedragen te zijn.

Een missie dient altijd duidelijkheid te verschaffen over de vraag *voor wie* de inspanningen van de organisatie of onderneming bedoeld is en *wat* de organisatie of onderneming voor die doelgroep wil bereiken (Radtke, 1998; Vermeylen, 2007, Kas & Windhausen, 2007). Woningcorporaties richten zich, gegeven de beschreven missie, op zowel individuen – voor wie de drie 'pijlers' van de volkshuisvesting en maatschappelijke participatie en solidariteit de kern vormen – als op gemeenschappen: buurt- en dorpsgemeenschappen – waar de kwaliteit van het woonklimaat centraal staat – , steden en regio's – waar vooral het behoud van voorzieningen en (soms) cultureel erfgoed en de werking van de woningmarkt centraal staan – en Nederland als geheel – waar de verantwoordelijkheid ligt om aan alle missieonderdelen prestatienormen te verbinden. In figuur 8-1 is dit grafisch uitgebeeld.

Perspectief woningzoeken- den	Perspectief zittende klant	Perspectief omwonenden	Perspectief stads- / dorps- genoten	Maatschappij- perspectief
	Woonlasten			
	Kwaliteit woning			
	Dienst-verlening			
	Empowerment			
Slaagkans				
Keuzevrijheid				
	Leefbaarheid			
	Toegang tot voorzieningen			
			Waterbed- effect	
			Behoud cultureel erfgoed	
				CO <sub>2</sub> -uitstoot
	Welzijn			

figuur 8-1: prestatiecategorieën en doelgroepen

Uitwerking van bovenomschreven missie zou tot de onderstaande inspanningsgebieden en bijbehorende condities kunnen leiden. Daarbij is de indeling die door de Commissie Meijerink (2008) naar voren is gebracht als uitgangspunt genomen (zie paragraaf 2.2.1).

1. De woningcorporatie draagt zorg voor de kwaliteit, de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van woondiensten voor de doelgroep van beleid, waarbij:
  - de kwaliteit betrekking heeft op de technische, de functionele en energetische kwaliteit van de woning, de toegankelijkheid van de woonruimte voor mensen met mobiliteitsproblemen alsmede de dienstverlening;
  - de betaalbaarheid betrekking heeft op zowel de kale huur, de servicekosten als de energiekosten;
  - de beschikbaarheid betrekking heeft op het vrije aanbod van passende woningen
  - en de doelgroep huishoudens betreft die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van passende huisvesting.

Ten aanzien van dit inspanningsgebied is de woningcorporatie **hoofdaannemer**.

2. De woningcorporatie draagt mede zorg voor de kwaliteit van het woonklimaat in woonbuurten, kernen en steden waar de woningcorporatie een vastgoedpositie heeft en waarbij:
  - Het woonklimaat betrekking heeft op de fysieke omgeving, het sociale klimaat en het voorzieningenniveau;
  - de woningcorporatie haar activiteiten afstemt met de andere instanties die verantwoordelijkheid dragen voor het woonklimaat
  - de woningcorporatie zich wat betreft het voorzieningenniveau beperkt tot de huisvesting van voorzieningen.

Ten aanzien van dit inspanningsgebied is de woningcorporatie **coproductent**.

3. De woningcorporatie draagt bij aan het welzijn van haar huurders door het mede vervullen van de liaisonfunctie in woonbuurten en kernen tussen bewoners en instanties, tussen instanties onderling en tussen bewoners onderling, waarbij:
  - de woningcorporatie haar bevindingen in principe overdraagt aan de instanties die primair de verantwoordelijkheid dragen voor het welzijn van en de dienstverlening aan de bewoners<sup>305</sup>;
  - de woningcorporatie op verzoek van deze instanties (in tijd en inzet beperkte) projectmatige bijdragen kan leveren aan de gevraagde dienstverlening.

Ten aanzien van dit inspanningsgebied is de woningcorporatie **onderaannemer**.

4. De woningcorporatie draagt bij aan algemeen erkende maatschappelijke behoeften door het voldoen aan collectief overeengekomen prestatieafspraken die buiten het domein van het BBSH vallen. Overeenkomsten kunnen (min of meer) dwingend of vrijwillig tot stand komen. Voorbeelden zijn:
  - Het reduceren van de CO<sub>2</sub>-uitstoot;
  - Het bijdragen aan de vermindering van de milieubelasting.
  - Het bijdragen aan het behoud van cultureel erfgoed.
5. De woningcorporatie draagt zorg voor een transparante en maatschappelijk gedragen allocatie van beschikbare middelen, waarbij:

---

<sup>305</sup> Met instanties wordt bedoeld de gemeente, sectorinstellingen als scholen, welzijnsorganisaties, zorgorganisaties en in de buurt of kern gevestigde commerciële ondernemingen als winkelbedrijven, commerciële dienstverleners e.d.. Met bewoners wordt bedoeld de huurders van de woningcorporatie en de omwonenden in de buurt.

- het beschikbaar stellen van deze middelen de financiële continuïteit van de woningcorporatie niet in gevaar mag brengen en
- de middelen niet mogen toevloeien naar activiteiten buiten de hierboven beschreven prestatiegebieden.

Uit de bovengenoemde inspanningsgebieden kunnen de volgende zes prestatiegebieden worden afgeleid:

1. De kwaliteit van de woningvoorraad
2. De betaalbaarheid van de corporatiewoningen
3. De beschikbaarheid van vrijkomende corporatiewoningen
4. De kwaliteit van het woonklimaat van woonbuurten
5. Het welzijn van de huurders van de woningcorporaties en van omwonenden
6. Overige maatschappelijke behoeften als energiebesparing en het behoud van maatschappelijk erfgoed

### 8.3 Een typologie van activiteiten van de woningcorporatie

Doel van deze paragraaf is om een structuur te ontwikkelen die woningcorporaties kan helpen om een relatie te leggen tussen hun activiteiten en de beoogde maatschappelijke effecten van die activiteiten, gegeven de gewenste prestaties, die in de vorige paragraaf beschreven zijn. Dat vergt een typologie van prestatie om de verschillende verbanden tussen voorgenomen activiteiten en effecten te kunnen duiden en analyseren.

Woningcorporaties ontplooiën tal van activiteiten die *grosso modo* in drie categorieën zijn onder te brengen: exploitatieactiviteiten, zoals verhuur, onderhoud en sociaal beheer; investerings- en desinvesteringsactiviteiten, zoals nieuwbouw, renovatie en verkoop; individuele dienstverlening, zoals schuldsanering, maar ook tuinonderhoud.

Deze indeling is te globaal om op zinvolle wijze de gevraagde verbanden te kunnen schetsen. Gekozen is voor de volgende indeling in categorieën:

1. Activiteiten die de samenstelling van de portefeuille betreffen en primair gericht zijn op het optimaal bedienen van de kwantitatieve en kwalitatieve vraag naar woningen voor de doelgroepen van beleid:
  - Sloop en vervangende nieuwbouw
  - Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw<sup>306</sup>
  - Aankoop van bestaande particuliere koop- en huurwoningen
  - Splitsen en samenvoegen van woningen

---

<sup>306</sup> Nieuwbouw in deze categorie kan deels bedoeld zijn om verkoop van bestaand bezit getalsmatig te compenseren.



- Verkoop van sociale huurwoningen
- 2. Activiteiten die primair gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad:
  - Renoveren sociale huurwoningen
  - Fysiek toegankelijk maken sociale huurvoorraad
  - Intensiveren van het onderhoud
- 3. Activiteiten die primair gericht zijn op de betaalbaarheid van woningen voor de doelgroepen van beleid:
  - Prijsaanpassing
  - Energiebesparende maatregelen aanbrengen
- 4. Activiteiten die primair gericht zijn op de verbetering van woonomgeving of woonmilieu:
  - Leefbaarheidsmaatregelen, zowel fysieke als sociale
  - Nieuwbouw (of verbouw tot) en aankoop van maatschappelijk vastgoed
- 5. Activiteiten die primair gericht zijn op de verbetering van het welbevinden van de individuele huurders of kopers:
  - Intensiveren van dienstverlening
  - Welzijnsactiviteiten, individueel en collectief

Bij deze typologie lopen investerings- en exploitatieactiviteiten en dienstverlening door elkaar heen. Overigens zullen de meeste activiteiten niet alleen effecten hebben op de prestatievelden waarvoor de activiteiten primair bedoeld zijn, maar ook op andere prestatievelden. Zo zullen activiteiten die een hogere kwaliteit van woningen tot doel hebben ook effect hebben op de betaalbaarheid van het wonen. Deze meervoudige relaties komen in de volgende paragraaf uitvoerig aan de orde.

De laatste vier typen activiteiten (onder de categorieën 4 en 5) kunnen zeer divers van aard zijn; meer nog dan de activiteiten die op het vastgoed betrekking hebben<sup>307</sup>. Dat betekent dat de effecten van de verschillende activiteiten die onder de categorieën 4 en 5 geschaard worden, sterk uiteen kunnen lopen. De consequentie is dat het voor deze categorieën niet goed mogelijk is om per categorie een generiek geldende lijst van effecten op te stellen. Dat betekent voor de allocatiemethodiek dat in ieder geval voor deze vier typen activiteiten alle beoogde projecten of interventies afzonderlijk in de afweging betrokken moeten worden. Wellicht is binnen een categorie wel een zekere clustering mogelijk.

---

<sup>307</sup> Voorbeelden van activiteiten in het kader van leefbaarheid zijn: het aanstellen van een buurtconciërge, het opstellen (en handhaven) van leefregels voor een portiek of galerij, het herstructureren van plantsoentjes, het compartimenteren van berginggangen en galerijen.

Voor de overige categorieën van activiteiten geldt dat de homogeniteit binnen een categorie wel wat groter zal zijn. Woningcorporaties hanteren in de praktijk gewoonlijk al generieke financiële kengetallen voor soorten (des)investeringen. Het lijkt aannemelijk dat ook de effecten op de diverse hierboven weergegeven prestatievelden ook een zekere mate van homogeniteit zullen vertonen. Praktijktoetsen dienen deze veronderstelling te onderbouwen.

## 8.4 Typologie van effecten

Bij de beschrijving van effecten gaat het om de effecten van afzonderlijke activiteiten. Voor het bepalen van de verandertheorie per (soort) activiteit is het van belang de effecten nader te karakteriseren. Ten eerste is het onderscheid tussen directe en indirecte effecten van belang. Onder indirecte effecten versta ik hier de gevolgen van een activiteit (project / interventie) die niet rechtstreeks met deze activiteit samenhangen of zich niet op dezelfde markt openbaren maar voortvloeien uit de directe effecten van de activiteit (afgeleid van de definitie in de OEI-leidraad voor maatschappelijke kosten baten analyses bij infrastructuurprojecten: Eijgenraam et al, 2000; Elhorst et al, 2004). Een voorbeeld betreft een renovatieproject waarbij door samenvoeging grotere woningen worden gerealiseerd. Het directe effect is het toegenomen wooncomfort; het indirecte (soms mede beoogde) effect is de betere schoolprestatie van kinderen doordat er (letterlijk) meer ruimte is om geconcentreerd te leren. Directe en indirecte effecten worden ook wel eerste orde en tweede orde effecten genoemd. De genoemde OEI-leidraad beschrijft ook externe effecten. Externe effecten zijn volgens de leidraad onbedoelde, ongeprijsde effecten op het welzijn van anderen. Deze vormen een verbijzondering van de indirecte effecten en zijn over het algemeen negatief van aard. Een voorbeeld betreft het zogenoemde waterbedeffect van herstructurering van buurten: een belangrijk deel van de bewoners die uitgeplaatst worden vindt zijn weg naar een ander buurt waar mede hierdoor een concentratie van lage inkomensgroepen optreedt met als gevolg dat het imago van die buurt daalt en de buurt mogelijk in een vervalspiraal terecht komt.

Ook het onderscheid tussen collectieve en individuele effecten is van belang bij het opsporen en waarderen van effecten. Dit onderscheid wordt gemaakt in de effectenarena die in het kader van een SEV-experiment is ontwikkeld (De Kam & Deuten 2009<sup>308</sup>). Het collectieve niveau is een rekbaar begrip. De collectiviteit kan betrekking hebben op een buurt, een wijk, een stad, de maatschappij als geheel (zie figuur 8-1).

Het benoemen van degenen (individueën, huishoudens of gemeenschappen) die baat hebben bij een activiteit is van groot belang, omdat anders de kans bestaat dat het benoemen van effecten in abstracties blijft hangen. Zo kan men niet volstaan met de constatering dat een stadsbuurt erop vooruit gaat (bijvoorbeeld als gevolg van sloop – nieuwbouw) als niet

<sup>308</sup> De ontwerpers van de effectenarena wisten zich hierbij geïnspireerd door Fullbrighth-Anderson (red., 2006), die een groot aantal interventies en de bijbehorende verandertheorieën beschrijft op zowel het niveau van de buurt (de community) als op het niveau van de individuele huishoudens en personen.

duidelijk is dat hiermee in ieder geval drie groepen of gemeenschappen bedoeld worden: de buurtbewoners die blijven of recent gekomen zijn, woningzoekenden die meer keuzemogelijkheden krijgen omdat de onderhavige buurt nu ook voldoet aan hun zoekprofiel en de stedelijke gemeenschap die profijt heeft bij een imagoverbetering van de wijk. Bij zo'n op mensen en gemeenschappen gerichte analyse wordt ook duidelijk dat sommige individuen en gemeenschappen nadelige effecten ondervinden: buurtbewoners die vanwege de sloop naar een buurt elders (moeten) verhuizen en hun bestaande buurtgebonden netwerken kwijtraken en de bewoners van die buurt elders die als gevolg van het al genoemde waterbedeffect het imago van hun buurt zien verslechteren.

Bij de hierna te lezen beschrijving van de verschillende effecten wordt waar mogelijk gerefereerd aan relevante literatuur<sup>309</sup>. Niettemin zitten er tal van hiaten in onze collectieve kennis van effecten van corporatieactiviteiten. In de afgelopen periode zijn enkele relevante studies verschenen of zijn onderhanden en tegelijkertijd zijn er twee initiatieven om een kennisbank met ervaringscijfers in te richten ten behoeve van de corporatiesector (zie noot 376). In de navolgende paragrafen wordt gepoogd een benadering van de state of the art weer te geven, zonder de pretentie volledig te zijn.

## **8.5 Verandertheorieën voor woningcorporaties**

### **8.5.1 Maatschappelijke effecten van woningcorporatieactiviteiten naar prestatievelden**

Het wezen van allocatiefunctie bij maatschappelijke ondernemingen is de toedeling van beschikbare middelen aan uiteenlopende activiteiten die tot gewenste maatschappelijk effecten leiden. Cruciaal daarbij is – conform het stramien van het logische model (zie hoofdstuk 5) – dat de onderneming voldoende zicht heeft op het causale verband tussen activiteiten en effecten. Met andere woorden, de onderneming dient te beschikken over een deugdelijke verandertheorie. In deze paragraaf willen we komen tot de contouren van een dergelijke verandertheorie. Op basis van de uitkomsten van de voorgaande paragrafen is het mogelijk om de effecten van de verschillende soorten activiteiten op de onderscheiden prestatievelden te beschrijven. Ik volg daarbij de opsomming van activiteiten zoals weergegeven in paragraaf 8.3. Per activiteit wordt aangegeven in welk effecten de activiteit kan sorteren, eerst in algemene zin, vervolgens in het kort per prestatieveld (volgens de indeling in de zes prestatievelden zoals beschreven in paragraaf 8.2.2). Naar de genoemde effecten is echter geen uitgebreid onderzoek gedaan; dat valt buiten het bestek van deze dissertatie.

---

<sup>309</sup> De literatuurstudie is echter niet uitputtend geweest vanwege de beperkingen in tijd; een dergelijke studie zou jaren kunnen omvatten terwijl deze studie in het licht van deze dissertatie maar een onderdeel is.

### 8.5.1.1 De effecten van sloop en vervangende nieuwbouw

Herstructurering (hier bedoeld als sloop van sociale huurwoningen en vervangende nieuwbouw) is een activiteit die ligt op het scheivlak van de 'drie pijlers' van de wijkaanpak: versterking van de sociaaleconomische, de ruimtelijk-economische en de sociaal-ruimtelijke vitaliteit (Buijs & Van Iersel, 2002). Over het maatschappelijk effect van herstructurering zijn in de afgelopen jaren vele studies verschenen. Hieronder een poging om de rode draad in de belangrijkste hiervan te vinden. Herstructurering dient vele doelen. Kleinhans (2005) geeft een opsomming:

- Versterking van de woningmarktpositie op de lange termijn.
- Vermindering van de concentratie en segregatie van kansarme bewoners.
- Meer keuzevrijheid en wooncarrièremogelijkheden voor specifieke categorieën bewoners, zowel binnen als buiten de wijk.
- Versterking van het draagvlak voor voorzieningen.
- Verbetering van de leefbaarheid.

In de eerste en laatste doelstelling ligt vooral het belang van de woningcorporatie besloten. Herstructurering kan leiden tot een hogere waarde van het te behouden vastgoed en tot een verlaging van beheerkosten<sup>310</sup>. Leefbaarheid en imago gaan er op vooruit (Leidelmeijer & Schulenberg, 2010), maar die vooruitgang is vooral een gevolg van de verandering van de bevolkingssamenstelling of, anders gezegd, door het verplaatsen van bewoners met problemen en problematisch gedrag<sup>311</sup>. De blijvers onder de bewoners doen daar ook hun voordeel mee. De vertrekkers hebben meestal per saldo ook profijt van de herstructurering, omdat zij in de nieuwe woning en buurt veelal betere woonomstandigheden aantreffen en dat geeft doorgaans voldoende compensatie voor het feit dat de sociale netwerken deels verbroken worden (Kleinhans, 2005). Het verbreken van sociale netwerken wordt vooral voor de lagere inkomensgroepen (die vaak geen regulier werk hebben) als een nadeel gezien (De Kam & Needham, 2003). Het belang van een sociaal netwerk voor het welbevinden van mensen mag niet onderschat worden (o.a. Putnam, 1995, Kleinhans, 2005, Anderson & Milligan, in: Fulbright-Anderson & Auspos (ed.); 2006, De Vries, 2009). Een aantal bewoners kan wooncarrière maken. Sociale stijging als gevolg van herstructurering is echter niet aangetoond (Van Kempen en Bolt, 2008).

De effecten voor de gemeenschap als geheel kunnen zowel positief als negatief uitpakken. Als een aandachtswijk gedeeltelijk aangepakt wordt, zijn de niet aangepakte delen kwetsbaar voor verdere achteruitgang en zijn de verschillen tussen goed en slecht, arm en rijk groter waardoor de kans op spanningen en conflicten groter wordt. De nieuwkomers met een hogere status, trekken zich op hun eigen enclave terug en omgekeerd, de bewoners met een lage status trekken zich niet aan de nieuwkomers op; de vaak gewenste integratie

<sup>310</sup> Zie bijvoorbeeld Marlet & Van Woerkens, 2005.

<sup>311</sup> Zie bijvoorbeeld Wittebrood en Van Dijk, 2007.

komt niet tot stand (Bergeijk et al, 2008). Door de menging als gevolg van herstructurering kan bovendien het draagvlak voor specifieke voorzieningen wegvallen (Van Kempen & Bolt, 2008). Denk aan een buurthuis of een jongerensoos. Ook wordt door veel onderzoekers het zogenaamde waterbedeffect gememoreerd: herstructurering verplaatst problemen waarvoor andere wijken er op achteruit gaan. Slob et al zien indicaties dat de ontvangstwijken de probleemwijken van de toekomst zullen zijn (Slob et al, 2008).

Wat is nu het saldo van al deze positieve en negatieve effecten? Over de hele linie lijken de betrokken bewoners er toch op vooruit te gaan, hoewel dat zeker niet voor iedereen zal gelden. Maar als herstructurering gecombineerd wordt met sociale projecten (leefbaarheid, 'achter de voordeur') zullen veel scherpe randjes van de herstructurering kunnen verdwijnen (Laprade & Auspos, in: Fulbright-Anderson & Auspos (ed.); 2006). Integratie als doelstelling wordt niet gerealiseerd, maar men mag zich afvragen of dat ten aanzien van herstructurering een terechte doelstelling is. In de beschouwde literatuur blijft het belang van de stedelijke gemeenschap als geheel wat onderbelicht. Uiteraard leidt herstructurering tot verspreiding (verdringing, zo u wilt) van bewoners met een lage status, maar misschien is de stad als geheel ermee gebaat, omdat 'verdunning' een drukkend effect op de negatieve uitwassen van de stedelijke dynamiek kan hebben<sup>312</sup>. Ook hiervoor geldt dat het tegelijkertijd toepassen van sociale programma's de problemen niet alleen 'verdunt' en daardoor optisch reduceert, maar ook feitelijk reduceert.

De woningcorporatie tenslotte. Haar vastgoedportefeuille krijgt een opknapbeurt, maar herstructurering kost, afhankelijk van de programmasamenstelling van de vervangende nieuwbouw, veel geld en het leidt doorgaans tot een financieel rendement op nieuwbouw dat lager is dan de kosten van externe financiering oftewel tot hoge onrendabele toppen. Tenzij de woningcorporatie de vervangende nieuwbouw direct of later weer verkoopt, maar dat levert weer spanningen in de portefeuille op vanwege de afname van de goedkope huurwoningvoorraad als gevolg van de verkoop. Wel zal in veel gevallen de marktwaarde van het te behouden bezit in de wijk toenemen, wat (op papier) een budget oplevert dat voor andere fysieke en sociale maatregelen in de wijk ingezet kan worden (Gruis; in Doorten & Rouw, 2006). Probleem daarbij is tweërlei: ten eerste, de marktwaarde moet op de een of andere manier in kasstromen omgezet (kunnen) worden en ten tweede, de voorspelling van de marktwaardeontwikkeling in het te behouden bezit als gevolg van sloop-nieuwbouw in de wijk is met grote onzekerheden omkleed.

De vervangende nieuwbouw is in principe van betere kwaliteit dan de gesloopte woningen. Het gaat daarbij om zowel de technische als de functionele kwaliteit die, gemeten naar de kwaliteitsnormen van de woningcorporatie, tekort schieten en aanleiding vormen voor sloop. Meestal voldoen deze woningen nog wel aan de wettelijke minimumvereisten. Reno-

---

<sup>312</sup> Wittebrood en Van Dijk (2007) stellen echter dat de totale problematiek in de stad niet afneemt door de 'verdunning'.

vatie biedt volgens de woningcorporatie in die gevallen geen goed alternatief<sup>313</sup>. In een gespannen woningmarkt worden kwalitatief slechte woningen doorgaans nog wel goed verhuurd. In veel gevallen spelen nog andere inhoudelijke motieven een rol van betekenis in de afweging tussen sloop of behoud. Te denken valt aan een teruglopende populariteit of eventueel (op termijn te verwachten) leegstand, aan de wens om de samenstelling van de buurt of wijk te differentiëren, om de locatie een andere, hoger gewaardeerde functie te geven (denk aan de sloop van het complex De Zwarte Madonna in het centrum van Den Haag) of om schier onbeheersbare sociale problemen met grote fysieke ingrepen te bestrijden. Slechts bij hoge uitzondering is een gebrekkige stedenbouwkundige kwaliteit het belangrijkste motief voor sloop. In dat laatste geval komt het kwaliteitstekort tot uitdrukking in toe nemende leegstand – ook in een gespannen woningmarkt –, die vaak gepaard gaat met een toenemende overlastproblematiek. In Nederland is de Bijlmermeer hiervan een extreem voorbeeld. Volgens Thomsen & Andeweg-Van Battum (2004) is bij woningcorporaties een slechte bouwtechnische staat het belangrijkste motief voor sloop, gevolg door een (verwachte) overschot van het type woningen en als derde een slechte woontechnische staat.

Er worden in Nederland aanmerkelijk meer woningen gesloopt dan in andere West Europese landen, vooral door woningcorporaties. Tussen 2000 en 2006 is sloop als percentage van de totale sociale huurvoorraad toegenomen van 0,31% tot 0,69% (Van der Flier & Thomsen, 2009). In 2009 werden nog 15.800 woningen gesloopt (0,65%) en in de twee jaren daarna minder: respectievelijk 15.100 en 14.300 (0,59%) (CFV, 2010 en 2012). Van der Flier en Thomsen formuleren de volgende maatschappelijke effecten van sloop:

- sloop draagt bij aan een tweetoppige woningvoorraad (nieuw of oud) en dus een minder gedifferentieerde samenstelling van de voorraad dan bij verbetering op allerlei kwaliteitsniveaus. Dat betekent minder mogelijkheden voor een geleidelijke wooncarrière van huishoudens en minder keuzevrijheid voor de huishoudens die zijn aangewezen op de bestaande voorraad;
- sloop gaat ten koste van de cultuurhistorische en sociaal-culturele waarden die zijn neergeslagen in de bestaande woningen en buurten;
- sloop gaat ten koste van de sociale cohesie in die buurten;
- sloop betekent een groter beslag op de beperkte bouwcapaciteit en herhuisvestingcapaciteit dan verbetering;
- sloop heeft vanwege materiaalgebruik en afval een groter negatief milieueffect dan verbetering. Zoals uit een recente analyse blijkt wordt dit effect slechts deels teniet gedaan door een eventuele betere energieprestatie van nieuwbouw.

Zij concluderen verder dat *“wanneer we naar de maatschappelijke effecten van sloop in vergelijking met verbetering kijken, sloop voor alle betrokkenen negatiever scoort dan ver-*

<sup>313</sup> Inmiddels neemt in de corporatiesector het investeringsvolume in nieuwbouw af (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2012).

*betering. Dat geldt niet alleen voor bewoners en woningzoekenden maar gedeeltelijk ook voor de overheid als vertegenwoordiger van de samenleving en voor de corporaties” (Van der Flier & Thomsen, 2009: 11).*

Van der Flier en Thomsen verzuimen in het onderzoek om de zegeningen van sloop nadrukkelijker in beeld te brengen. Men kan daarbij onder meer denken aan de volgende:

- Met vervangende nieuwbouw wordt doorgaans een grotere kwaliteitssprong gemaakt dan met woningverbetering. Dat is vooral van belang ten aanzien van het wooncomfort en de energetische kwaliteit van woningen. Dit verschil uit zich onder meer in de marktwaardering van woningen en in de exploitatierisico's op lange termijn;
- Sloop maakt ruimte om andere, meer gewenste woningcategorieën en woonmilieus te realiseren;
- Vervangende nieuwbouw heeft (wellicht) een groter positief effect op de status van een buurt of wijk dan woningverbetering.

Ten aanzien van het eerste punt is het de vraag of kleinere, maar frequentere kwaliteitsstappen van woningverbetering uiteindelijk tot een grotere effectiviteit en efficiëntie leiden dan de grotere, maar minder frequente stap van sloop / nieuw bouw, ervan uitgaande dat met een bepaald budget voor onrendabele investeringen meer sociale huurwoningen gerenoveerd dan vervangen kunnen worden. Deze vraag raakt – uiteraard – de centrale probleemstelling van het promotieonderzoek; het te ontwikkelen model zal hier meer inzicht in moeten geven. Het onderzoek van Van der Flier & Thomsen geeft hier geen uitsluitsel over.

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

Vervanging van woningen door nieuwbouw draagt in directe zin bij aan de technische en functionele kwaliteitsverbetering van de woningvoorraad. Het kwaliteitsbegrip omvat echter ook het woonmilieu (woningtypologie en omgevingskenmerken) waar de betreffende woningen deel van uitmaken<sup>314</sup>. Dit laatste kwaliteitsaspect weegt voor de woonconsument ook zwaar (o.a. Groenland & Visser, 2008; Smeets, 2010; Van Os, 2013). Een zorgvuldig bepaald nieuwbouwprogramma zou een positieve bijdrage aan de gewenste portefeuilletransformatie moeten leveren. Maar het gebiedsbelang kan conflicteren met het belang op een hoger schaalniveau, bijvoorbeeld dat van de totale portefeuille (zie ook hoofdstuk 6). Het vervangende woonmilieu hoeft ook niet noodzakelijkerwijs hoger gewaardeerd te worden<sup>315</sup>; soms verdwijnen door sloop sociaal-culturele of cultuurhistorische waarden (Thomsen & Andeweg Van Battum, 2004). Een goede afzetbaarheid van de nieuwbouw op korte termijn is daarnaast niet altijd een goede voorspeller voor de afzetbaarheid op lange termijn. Indien de vervanging zou leiden tot een overschot en leegstand op termijn in het betreffende segment, is de maatschappelijke meerwaarde van de extra technische en functionele kwaliteit gering. Conform het logische model (zie hoofdstuk 5) is het goed om ook

<sup>314</sup> Smeets (2010) onderscheidt de woning, de woonvorm en de woonomgeving, tezamen vormen zij de woonsituatie.

<sup>315</sup> Denk daarbij aan de sloop van een tuinkwint met karakteristieke elementen.

ten aanzien van de woningmarkt een onderscheid te maken tussen korte en lange termijn effecten (effect en impact). Juist dit lange termijn effect zou de neiging bij woningcorporaties kunnen versterken om nieuwbouw met duurzame kwaliteit te realiseren waarmee in de toekomst verschillende doelgroepen bediend kunnen worden. Daarbij beschouwt men de oppervlakte en in mindere mate de indeelbaarheid van de woning als zwaarstwegende kwaliteitsaspecten. De kwaliteitsverbetering die gepaard gaat met de herstructurering heeft ook diverse uitstralingseffecten (externe effecten). Zo zal vaak de waarde van omliggende woningen stijgen (Kleinhans, 2005).

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

De vervanging van oude woningen door nieuwe woningen heeft doorgaans een negatief effect op de betaalbaarheid van het wonen, omdat de bestaande woningen die voor sloop in aanmerking komen veelal goedkoper zijn dan nieuwgebouwde sociale huurwoningen<sup>316</sup>. De bijkomende energielasten van bestaande woningen zijn meestal hoger dan die van de nieuwbouw<sup>317</sup>, zodat het huurprijsverschil tussen oudbouw en nieuwbouw gedeeltelijk (maar doorgaans niet geheel) door het verschil in energielasten wordt gecompenseerd. Indien het nieuwbouwprogramma markthuur- en koopwoningen omvat is het effect op de betaalbaarheid uiteraard nog groter.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

In het algemeen zal de vervanging van sociale huurwoningen door nieuwbouw een negatief effect hebben op de beschikbaarheid van passende woningen voor de primaire doelgroep van woningcorporaties. Het negatieve effect zal tenminste tijdelijk zijn en vervolgens mede afhangen van de aard van het nieuwbouwprogramma. Een nieuwbouwprogramma dat 100% compensatie biedt voor de te slopen sociale huurwoningen zal op langere termijn geen effect hebben op de beschikbaarheid; op korte termijn echter wel als gevolg van de verdringing van reguliere woningzoekenden door de woningzoekenden die als gevolg van de sloop voorrang genieten op de woningmarkt. Indien het nieuwbouwprogramma voorziet in duurdere woningen ter vervanging, zal dit programma de beschikbaarheid van goedkope woningen voor de doelgroep van beleid doen afnemen. Naarmate de druk op de woningmarkt groter is, zal dit effect sterker zijn. De effecten van nieuwbouw zullen wel voor de diverse doelgroepen uiteenlopen (ook binnen de zogenoemde doelgroep van beleid), afhankelijk van de samenstelling van de te slopen voorraad en van het nieuwbouwprogramma.

Tot slot speelt ook hier het probleem van de korte en lange termijneffecten dat in de voorgaande paragraaf aan de orde is gekomen. Een gunstig effect op korte termijn kan gevolgd worden door een ongunstig effect op lange termijn als gevolg van veranderende (markt)omstandigheden.

<sup>316</sup> Het gemiddelde huurniveau in de bestaande sociale huurvoorraad is ca. € 450. De huurprijs van nieuwe sociale huurwoningen loopt uiteen van ca. € 550 tot € 650. (prijsspeil 1-1-2010; bron CFV, 2010).

<sup>317</sup> Zie Kramer et al, 2009.



## Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving

Het gebruikelijke beeld is dat als gevolg van herstructurering ook de fysieke en sociale omgeving een kwaliteitsimpuls krijgen. Voor wat betreft de fysieke omgeving is zo'n verbetering gemakkelijk waarneembaar en is de waardering ook in rapport cijfers tot uitdrukking te brengen. Bij dat laatste geldt overigens de kanttekening dat de waardering van bewoners in zo'n geval beïnvloed kan worden door de positieve verwachtingen ten aanzien van de situatie na de herstructurering. Leidelmeijer et al (2010) tonen met statistische technieken aan dat herstructurering een positief effect heeft op de leefbaarheid in buurten. De combinatie met sociale maatregelen versterkt dit effect. Vooral de indirecte effecten van maatregelen op de veiligheid lijken hierbij een belangrijke rol te spelen. Mogelijk leidt een nieuwe woning in een nieuwe woonomgeving ook tot zorgvuldiger of beheerster woongedrag, maar dat effect kan tijdelijk zijn. Gedifferentieerde nieuwbouwprogramma's kunnen er bovendien toe leiden dat een deel van de overlastgevendsten uit de buurt vertrekt en elders bijdraagt aan de concentratie van kansarme huishoudens en dientengevolge aan een achteruitgang van dat concentratiegebied (het zogenaamde 'waterbedeffect', zie o.a. Slob, 2006, Bergeijk et al, 2008). Over de bijdrage van herstructurering aan het draagvlak voor voorzieningen wordt verschillende gedacht. Soms wordt op versterking gewezen (Kleinhans, 2005), soms of versmalling (Van Kempen en Bolt, 2008).

De waardering van bewoners zal mede van de match tussen leefstijl en woonmilieu afhangen. Het is lastig om te voorspellen hoe de samenstelling van de toekomstige groep bewoners zal zijn<sup>318</sup>, maar ook als er zicht is op het inkomensniveau en de huishoudenssamenstelling van de toekomstige bewoners (gegeven de toekomstige samenstelling van de woningvoorraad en de toe te passen toewijzingsregels) is nog onduidelijk wat de leef- en woonstijlen van die bewoners zullen zijn. Veel woningcorporaties proberen overigens op die leefstijlkenmerken te sturen om zo de toekomstige beheersituatie te kunnen managen en de bewoners een prettig woonmilieu te kunnen bieden.

## Het effect op het welzijn van bewoners

Woningcorporaties zijn ooit opgericht om de woonomstandigheden van mensen te verbeteren, omdat duidelijk was geworden dat een slechte hygiëne, een gebrek aan daglicht en een te krappe behuizing een slechte invloed hadden op de gezondheid en de levensverwachting en daarmee op hun economische productiviteit. De woonomstandigheden zijn in Nederland sindsdien met sprongen vooruit gegaan, maar nog steeds kunnen kwalitatieve gebreken aan woningen met betrekking tot bijvoorbeeld vocht, verbrandingsgassen, asbest en schimmels tot (ernstige) gezondheidsklachten leiden (Hasselaar, 2006).

In een aantal onderzoeken is aangetoond dat de levensverwachting van mensen in herstructureringswijken lager is en het aantal psychosomatische klachten hoger dan die van bewo-

---

<sup>318</sup> Vaak is het aandeel zogenaamde terugkeerders bij herstructurering niet groot, ook niet als in het nieuwbouwprogramma veel ruimte voor terugkeer wordt geboden (zie o.a. Kleinhans, R.J., H.M. Kruijthoff (2002); *Herstructurering: in het spoor van de vertrekkers*; In: DGW-NETHUR Partnership nr. 18).

ners van andere wijken. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met de ongezonere leefpatronen die samenhangen met werkloosheid, geldgebrek en kennisachterstand. Maar ook de fysieke woonomstandigheden kunnen (net als weleer) een bijdrage leveren aan het algeheel welbevinden (Hasselaar, 2006). Verbetering van de fysieke woonomstandigheden heeft derhalve een gunstig maatschappelijk effect.

Het verhuizen naar een kwalitatief betere nieuwbouwwoning kan tevens een gunstig effect hebben op het gevoel van eigenwaarde van mensen, zeker als daarbij – in het geval van herstructurering – het sociale netwerk grotendeels in stand kan blijven. Daar staat tegenover dat de nieuwbouwwoning meestal hogere woonlasten met zich meebrengt waardoor mensen met een laag inkomen minder geld kunnen besteden aan bijvoorbeeld sport- en cultuuractiviteiten en zodoende een deel van hun sociale netwerk weer kunnen verliezen.

Voor mensen die als gevolg van de herstructurering (moeten) verhuizen geldt als nadeel dat buurtgebonden netwerken verloren gaan, wat een nadelig gevolg kan hebben voor het welbevinden van mensen en vooral voor hen die geen deel uitmaken van netwerken rond werk of kinderen (o.a. Kleinhans, 2005).

### Overige effecten

Sloop heeft een negatiever effect op het milieu dan renovatie en sloop gaat ten koste van de cultuurhistorische en sociaal-culturele waarden die zijn neergeslagen in de bestaande woningen en buurten (Thomsen & Andeweg-Van Battum, 2004). Sloop-nieuwbouw kan daarentegen de uitstraling en imago van de stad of het dorp verbeteren.

### Samenvattend

Al met al is het effect op de verschillende prestatievelden naar verwachting aanzienlijk (zie tabel 8-1). De richting van het effect (positief of negatief) loopt echter sterk uiteen.

*tabel 8-1: de effecten per prestatieveld van sloop-nieuwbouw*

Prestatieveld	Aard van het effect
De kwaliteit van de woningvoorraad	Overwegend positief.
De betaalbaarheid van het wonen	Overwegend negatief.
De beschikbaarheid van passende woningen	Afhankelijk van het programma vaak negatief voor de primaire doelgroep. Positief voor specifieke doelgroepen waarvoor gebouwd wordt. Licht negatief vanwege verdringingseffect en eventuele lagere dichtheden.
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	Positief, maar op langere termijn vaak een wegebbend effect indien de bevolkingssamenstelling weinig verandert.

<b>Prestatieveld</b>	<b>Aard van het effect</b>
<b>Het welzijn van bewoners</b>	Positief, vanwege betere en gezondere woonomstandigheden. Mogelijk licht negatief vanwege stress door hogere woonlasten bij terugkeer naar nieuwbouw.
<b>Overige prestatievelden</b>	Negatief (milieubelasting, verlies cultuurhistorische waarden); beperkt positief (uitstraling en imago stad)

### 8.5.1.2 Uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw

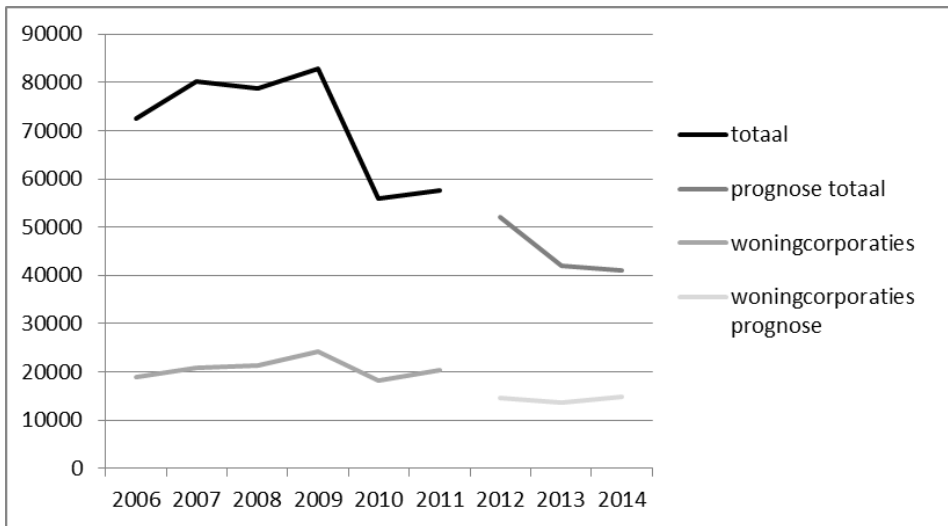
De maatschappelijke effecten van uitbreidingsnieuwbouw zijn deels vergelijkbaar met de effecten van vervangende nieuwbouw. Verschillen zijn er echter ook. Bij overeenkomstige effecten zal ik verwijzen naar paragraaf 8.5.1.1. Het betreft overigens in dit geval nieuwbouw om de voorraad huurwoningen uit te breiden. Nieuwbouw die is bedoeld om de verkoop van bestaande huurwoningen te compenseren valt hier buiten. Voor deze laatste categorie verwijs ik eveneens naar de voorgaande paragraaf voor wat betreft de effecten op de verschillende prestatievelden.

Sinds de tweede wereldoorlog tot in de jaren negentig heeft de volkshuisvesting in het teken gestaan van het oplossen van de woningnood in Nederland. Het probleem van de woningnood bleek hardnekkig door een samenloop van omstandigheden: oorlogsschade die tot verlies aan woningen leidde, het stilvallen van de woningbouw vlak voor, tijdens en direct na de oorlogsjaren en een aantal demografische ontwikkelingen (hogere levensduurverwachting, de 'babyboom' na de oorlog, gezinsverduunning). De woningnood werd beschouwd als een groot sociaal risico (in de terminologie van Helderma, 2007b). Het lenigen van de woningnood leverde derhalve een groot positief maatschappelijk effect op.

Hoewel in grote delen van ons land de kwantitatieve woningnood is afgenomen, is er nog steeds sprake van een aanzienlijke woningbehoefte (Blijie et al, 2009). Weliswaar neemt de bevolking nog slechts weinig toe (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010), de groei zal voorlopig nog doorzetten en ook de gezinsverduunning leidt voorlopig nog tot een toename van het aantal huishoudens<sup>319</sup>. Als gevolg van de economische recessie neemt ook het aantal huishoudens met een laag inkomen weer toe (Woononderzoek Nederland, 2012; ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013b). In een aantal regio's valt de vraagdruk op de woningmarkt echter weg (Zuid-Limburg, Zeeuws-Vlaanderen, Noordoost Groningen). Een deel van de kwantitatieve woningnood is daarnaast veranderd in een kwalitatieve woningvraag; het aanbod voldoet weliswaar kwantitatief, maar meer nog kwalitatief gezien niet aan de vraag (Kromhout et al, 2006). Het kwaliteitstekort heeft betrekking op een breed scala van kwaliteitsaspecten van woning en woonomgeving. Vervanging en

<sup>319</sup> De grootste omvang van de bevolking in Nederland wordt volgens Poelman & Van Duin (Poelman, B., C. van Duin (2010); *Bevolkingsprognose 2009 - 2060*; Centraal Bureau voor de Statistiek) rond 2038 verwacht, waarna een lichte daling zal optreden. Het aantal huishoudens zal door de gezinsverduunning daarna nog wat toenemen.

uitbreiding van de woningvoorraad blijft daarmee in het grootste deel van Nederland nog opportuun<sup>320</sup>. In 2009 hebben woningcorporaties nog bijna 26.000 huurwoningen en bijna 5.000 overige woongelegenheden zoals kamers in verzorgingshuizen gebouwd. Dat is 38% van de totale Nederlandse woningproductie in 2009. In de periode 2005 – 2009 is het aantal door woningcorporaties gerealiseerde nieuwe huurwoningen van jaar tot jaar gestegen (CFV, 2010a en b). Ca. 80% van de huurwoningen betreft uitbreidingsnieuwbouw; 20% is nieuwbouw op slooplocaties (Buitelaar, 2009). Momenteel neemt het nieuwbouwwolume als gevolg van de economische recessie en de verhuurdersheffing ook in de corporatiesector af, maar het aandeel in de totale productie neemt nog steeds toe; ook in de prognoses (zie figuur 8-2)<sup>321</sup>.



figuur 8-2: opgeleverde en op te leveren nieuwbouwwoningen (2006-2014) (Bron: CBS en [www.bouwkennis.nl](http://www.bouwkennis.nl) (mei 2013))

Opvallend is dat de omvang van de bouwambities van de gemeenten in Nederland bij elkaar opgeteld de vraag in hoge mate overstijgt. Dat geldt ook voor de gezamenlijke plancapaciteit; deze overstijgt de vraag ongeveer met een factor twee ([www.nieuwbouw-nederland.nl](http://www.nieuwbouw-nederland.nl))<sup>322</sup>. Dat betekent dat gemeenten elkaar stevig beconcurreren. Mogelijk bestaat er ook een grote kwalitatieve misfit tussen het gezamenlijke aanbod en de vraag. In veel gemeenten is een overmaat aan appartementen in de plannen opgenomen (zie o.a. Dankers & Frank, 2011, Kwartaal II rapportage Nederlandse woningmarktanalyse;

<sup>320</sup> Zelfs de kwalitatieve woningnood lijkt zijn scherpe kantjes te verliezen; lange tijd was de vraag naar meer woonoppervlakte dominant, in het voorlaatste WoON-onderzoek zijn samenwonen en huwelijk de dominante redenen voor een verhuismis (Blijie et al, 2009).

<sup>321</sup> Ook wel aangeduid met de term anticyclisch investeren.

<sup>322</sup> We gaan ervan uit dat de ambities de concrete plancapaciteit omvatten plus een groot aantal fictieve, nog niet nader gedefinieerde en geacquireerde projecten. Op de site [www.nieuwbouw-nederland.nl](http://www.nieuwbouw-nederland.nl) wordt per 1 maart 2011 een totale plancapaciteit van bijna 320 duizend woningen genoemd.

[www.dfmining.nl](http://www.dfmining.nl)). Het maatschappelijk nut van nieuwbouw moet ook in de context van deze misfit gezien worden; bouwen voor toekomstige overschotsegmenten in de markt is eerder een maatschappelijke last dan een lust.

Een verwant vraagstuk heeft betrekking op de verandering van de vraag op lange termijn. In de vorige paragraaf is dit aspect reeds benoemd. Groei en krimp zijn echter niet, zoals bekend, gelijk over alle regio's verdeeld. Ook zal de kwalitatieve vraag veranderen; zo tekent het hoogtepunt van de vergrijzing zich over een kleine 30 jaar (rond 2040) af (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2011). Dertig jaar lijkt lang, maar woningen die momenteel gebouwd worden gaan tot lang na 2040 mee. De levensduurverwachting van een woning in Nederland ligt immers in de buurt van 100 jaar (Van Os, 2005), maar ook de administratieve levensduur – dat is de periode waarover een nieuwe woning economisch afgeschreven wordt – ligt hoger, namelijk op 50 jaar. Nieuwbouw die op korte termijn een gunstig maatschappelijk effect heeft, kan over enkele decennia een blok aan het been vormen. Momenteel doet een vergelijkbare situatie zich voor met grote complexen 2-kamer seniorenwoningen. Overal in het land valt, al jaren lang, de vraag van senioren naar dergelijke woningen weg en is het vanwege de ligging van het complex of de structuur van het gebouw niet altijd mogelijk om een andere doelgroep voor dergelijke woningen te vinden<sup>323</sup>. Flexibele vormen van nieuwbouw, die geschikt zijn of eenvoudig zijn te maken voor verschillende doelgroepen zullen al met al een grotere maatschappelijke waarde hebben.

Uitbreidingsnieuwbouw is bedoeld voor vooraf bepaalde doelgroepen, waardoor de slaagkansen van deze doelgroepen op directe wijze verbeterd wordt. Nieuwbouw heeft daarnaast ook doorstromingseffecten; er treedt een verhuisketen in de bestaande voorraad op, waardoor meer huishoudens aan een gewenste woning geholpen kunnen worden. In het algemeen wordt aangenomen dat lange verhuisketens gunstig zijn voor de slaagkansen van doorstromers en minder voor starters (Van Gastel, 2011).

Uitbreiding van de woningvoorraad met nieuwbouw is, samenvattend, doorgaans gunstig voor de beschikbaarheid en de kwaliteit van passende woonruimte voor de doelgroep van beleid (zie tabel 8-2). Nieuwbouw kent echter een relatief hoog huurniveau waardoor de betaalbaarheid voor toekomstige huurders onder druk komt te staan. Het effect van nieuwbouw op aspecten van duurzaamheid kent negatieve en positieve kanten.

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

Het effect van uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw op de kwaliteit van de woningvoorraad is vergelijkbaar met dat van vervangende nieuwbouw, zij het dat in dit geval de gemiddelde kwaliteit in de gehele voorraad als referentie dient en niet de kwaliteit van de te vervangen woningen. De technische en functionele kwaliteit van de bestaande sociale huurvoorraad is redelijk tot goed; de kwalitatieve misfit, zoals hierboven besproken, heeft vooral op de woningtypologie en het woonmilieu betrekking. Bij uitbreidingsnieuw-

---

<sup>323</sup> Deze misfit is overigens niet zozeer het gevolg van demografische ontwikkelingen, maar van een verandering in kwaliteitsvoorkeuren in relatie tot een grotere bestedingsruimte van senioren.

bouw mag men er vanuit gaan dat de woningtypologie en de woonmilieus aansluiten bij de kwalitatieve markt vraag, maar hier zijn uiteraard wel de hiervoor al genoemde kanttekeningen op hun plaats.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Het effect op de betaalbaarheid van het wonen is, evenals het hiervoor beschreven effect op de kwaliteit, vergelijkbaar met het effect van vervangende nieuwbouw. Maar ook hier geldt dat niet de te vervangen woning, maar de gemiddelde woning in de voorraad als referentie genomen moet worden, zowel bij de primaire als secundaire effecten van nieuwbouw op de betaalbaarheid en op de kosten voor de overheid.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

Anders ligt het bij het effect van uitbreidingsnieuwbouw op de beschikbaarheid van passende woonruimten. In tegenstelling tot vervangende nieuwbouw zal bij uitbreidingsnieuwbouw de slaagkans van woningzoekenden uiteraard verbeteren; het is de primaire doelstelling van de uitbreiding. Het effect op de te onderscheiden doelgroepen zal verschillend zijn, afhankelijk van de samenstelling van het nieuw bouwprogramma. Ook de doorstroming in de woningvoorraad die het gevolg is van de nieuwbouw, heeft effect op de slaagkans van woningzoekenden. Ten aanzien van uitbreidingsnieuwbouw speelt eveneens de onzekerheid ten aanzien van het effect op lange termijn.

### **Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving**

Uitbreidingsnieuwbouw heeft een aantoonbaar negatief effect op de leefbaarheid in de achterstandsbuurtten vanwege het wegtrekken van huishoudens met een relatief goede sociaaleconomische positie (Leidelsemeijer et al, 2010). Dat effect zal wellicht groter zijn naarmate het aandeel goedkope huurwoningen in de uitbreidingsgebieden groter is. Vaak blijft bij uitbreidingsnieuwbouw de kwaliteit van de leefomgeving ter plekke van de nieuwbouw nog geruime tijd achter bij het gewenste niveau, om dat veel voorzieningen, zowel commerciële als maatschappelijke, pas in voldoende mate gerealiseerd worden als de nieuwbouwuurt of -wijk voltooid is. Bij grote concentraties van sociale huurwoningen in uitbreidingswijken kan op termijn de leefbaarheid afglijden.

### **Het effect op het welzijn van bewoners**

Het effect van uitbreidingsnieuwbouw op het welbevinden van mensen is vergelijkbaar met het effect van vervangende nieuwbouw. Er is wel een belangrijk verschil, namelijk dat in het geval van uitbreidingsnieuwbouw de nieuwe bewoners hun buurtgebonden sociale netwerk kwijt raken en derhalve in de nieuwe woonsituatie een nieuw netwerk zullen moeten opbouwen. Dat doet een beroep op de ondernemingszin van mensen en kan daardoor de redzaamheid van mensen stimuleren. Een negatief effect bij mensen die bijvoorbeeld over minder sociale vaardigheden beschikken of mobiliteitsbeperkingen hebben, is echter ook denkbaar. De meeste uitbreidingsnieuwbouw is echter gericht op huishoudens met

(jonge) kinderen, die doorgaans via de kinderen sneller in allerlei lokale sociale netwerken betrokken raken dan andere huishoudens.

### Overige effecten

Indien de uitbreiding buitenstedelijk plaatsvindt, kan de uitbreiding een negatief effect hebben op de eventuele natuurwaarden in de directe omgeving van de stad. Ook het aantal autokilometers kan toenemen vanwege toegenomen reisafstanden voor woon-werk verkeer (waarbij binnenstedelijk bouwen het alternatief is) met een hogere milieubelasting en een groter tijdsbeslag als gevolg.

### Samenvattend

*tabel 8-2: het effect per prestatievelid van uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw*

Prestatieveld	Aard van het effect
De kwaliteit van de woningvoorraad	Beperkt positief.
De betaalbaarheid van het wonen	Beperkt negatief, behoudens het eventuele positieve effect bij doorstroming.
De beschikbaarheid van passende woningen	Positief; voor specifieke doelgroepen afhankelijk van samenstelling programma.
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	Neutraal met aanvankelijk een negatief effect vanwege ontbreken van buurtvoorzieningen in een uitleggebied.
Het welzijn van bewoners	Licht positief, vanwege gezondere woonomstandigheden. Licht negatief vanwege opgeven bestaande buurt-netwerken.
Overige prestatievelden	Negatief (milieubelasting, reistijd), positief wat betreft de energieprestatie.

#### 8.5.1.3 Aankoop van particuliere koop- en huurwoningen

De aankoop door een woningcorporatie van woningen van institutionele of particuliere beleggers of eigenaren vormt een alternatief voor de bouw van nieuwe woningen. De volkshuisvestelijke of maatschappelijke effecten verschillen op diverse punten van die van nieuwbouw. Belangrijkste verschil is dat de omvang van de totale woningvoorraad gelijk blijft, terwijl ook de beschikbaarheid van woningen zowel het huursegment als het koopsegment gelijk blijft, tenzij de woningcorporatie het arrangement verandert (qua prijs of financieringscategorie); bij een substantiële prijsverlaging komen voor de lagere inkomensgroepen meer woningen beschikbaar en voor de hogere inkomensgroepen minder.

Het aankoopvolume is aanzienlijk; jaarlijks kopen woningcorporaties bijna 8.000 woningen aan (in de periode 2007-2009; CFV 2010b). Dat is ca. ruim 3% van de sociale huurvoorraad en ongeveer een derde van de nieuwbouwproductie.

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

In tegenstelling tot (vervangende) nieuwbouw heeft aankoop van woningen door een woningcorporatie geen onmiddellijk effect op de kwaliteit van de voorraad. De kwaliteit van de aangekochte woningen verandert louter als gevolg van de aankoop niet. Vanwege een eventueel ander, intensiever onderhouds-, renovatie- of vervangingsbeleid kan er op de middellange en lange termijn wel sprake zijn van een hoger kwaliteitsniveau. Dat verschil manifesteert zich vooral indien de woningcorporatie woningen van particuliere eigenaren aankoopt die om een of andere reden het onderhoud verwaarlozen. In het verleden heeft in het kader van de eerste stadsvernieuwingsgolf in de zeventiger jaren een omvangrijke aankoopactie plaats gevonden door woningcorporaties en gemeentelijk woningbedrijven van kleine particuliere eigenaren (zoals noodkopers en huisjesmelkers)<sup>324</sup>. Deze aankoopactie heeft na verloop van tijd een substantiële bijdrage geleverd aan de kwaliteitsverbetering van de voorraad. Maar ook nu nog vinden – zij het op kleinere schaal – gerichte aankoopacties plaats door woningcorporaties. De stijging van de vastgoedwaarde is in eerste instantie afhankelijk van het onderhoudsbeleid van de woningcorporatie. De eventuele meerwaarde van de aankoop als gevolg van een eventueel uitstralingseffect en verbetering van het imago van de buurt zal vermoedelijk pas op de langere termijn manifest worden en zich slechts voordoen bij een substantieel aankoopvolume.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Aankoop van huurwoningen kan een gunstig effect hebben op de prijsstelling van de woningen, maar dat hangt af van het huurbeleid van de woningcorporatie in kwestie. Ervan uitgaande dat voor de huurwoningen voor aankoop een markthuurlaag werd gevraagd, kan de woningcorporatie beslissen om voor de woningen na aankoop bij mutatie een lagere sociale huurprijs te vragen (neerwaarts harmoniseren). In de praktijk komt dit weinig voor, omdat de meeste woningcorporaties een onevenwichtige prijsopbouw in het woningcomplex willen voorkomen.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen voor de doelgroep van beleid hangt af van het prijsbeleid van de woningcorporatie. Indien de aangekochte woningen als gevolg van het prijsbeleid op termijn toegevoegd kunnen worden aan de sociale huurvoorraad, is er een gunstig effect op deze beschikbaarheid. Er treedt uiteraard wel een vorm van verdringing op, omdat er met aankoop geen woningen aan de voorraad worden toege-

<sup>324</sup> De verwaarlozing van het onderhoud betreft overigens niet alleen de kleine eigenaren maar soms ook beleggers die appartementen uitponden en zich weinig gelegen laten liggen aan de resterende huurwoningen. Woningcorporaties richten zich doorgaans niet op de aankoop van deze resterende huurwoningen.



voegd. Ten aanzien van de kwantificering en waardering van het beschikbaarheidseffect gelden dezelfde overwegingen als die bij (vervangende) nieuwbouw.

### **Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving**

Van een belangrijk effect van aankoop op de kwaliteit van de leefomgeving is alleen sprake als de aankoop woningen betreft die deel uitmaken van een complex of buurt in verval en na aankoop een opknapbeurt krijgen. Investerings van een woningcorporatie kunnen een katalysator vormen voor investeringen door de gemeente (in de openbare ruimte) en particuliere eigenaren. Indien de investeringsbereidheid van eigenaren zichtbaar wordt, is de kans op een duurzame positieve ontwikkeling in de buurt reëel. In alle andere situaties van aankoop is het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving verwaarloosbaar.

### **Het effect op het welzijn van bewoners**

Ten aanzien van het welzijn van bewoners is er van een effect alleen sprake als de aankoop woningen betreft van eigenaar-bewoners die ernstige financiële problemen hebben of om andere redenen de woning verwaarlozen, of woningen van particuliere verhuurders die hun woningen verwaarlozen (denk aan de zogenaamde huisjesmelkers) waardoor de huurders ernstig in hun woongenot geschaad worden. In de eerst genoemde situatie komt de maatschappelijke meerwaarde tot uitdrukking in lagere woonlasten – voorop gesteld dat de vraaghuur na aankoop lager is dan de eigenaarslasten voor aankoop – en in een hoger woongenot, aannemende dat de woningcorporatie de verwaarloosde woning opknappt. In het tweede geval betreft de maatschappelijke meerwaarde een hoger woongenot en wellicht lagere woonlasten, afhankelijk van de door de voormalige eigenaar gevraagde huur. Ten aanzien van de verbeterde woonomstandigheden geldt hier hetzelfde – zij het in wat mindere mate – als is aangegeven bij het effect van nieuwbouw op het welzijn van bewoners.

### **Overige effecten**

Geen bijzondere overige effecten.

### **Samenvattend**

De effecten op de diverse prestatievelden zijn doorgaans gering, ervan uitgaande dat de woningcorporatie geen belangrijke veranderingen aan het verhuurde aanbrengt (zie tabel 8-3).

tabel 8-3: het effect per prestatieveld van aankoop van particuliere koop- en huurwoningen

Prestatieveld	Aard van het effect
<b>De kwaliteit van de woningvoorraad</b>	Neutraal of licht positief indien de woningcorporatie de onderhoudsinspanning verhoogt.
<b>De betaalbaarheid van het wonen</b>	Neutraal of licht positief, indien de woningcorporatie neerwaarts harmoniseert.
<b>De beschikbaarheid van passende woningen</b>	Mogelijk licht positief, afhankelijk van het prijsbeleid van de woningcorporatie. Eventueel licht negatief voor hogere inkomensgroepen vanwege verdringingseffect bij lagere huurstelling.
<b>De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving</b>	Licht positief indiende aankoop verwaarloosde woningen betreft.
<b>Het welzijn van bewoners</b>	Licht positief indien de aankoop leidt tot betere woonomstandigheden en / of lagere woonlasten.
<b>Overige prestatievelden</b>	Neutraal.

#### 8.5.1.4 Splitsen of samenvoegen van woningen

Het splitsen of samenvoegen van sociale huurwoningen gebeurt doorgaans om markttechnische redenen. Er is in de lokale markt een overmaat aan kleine woningen die zich lenen om samengevoegd te worden of er is juist behoefte aan kleine woningen waardoor het splitsen van grote woningen een optie is. In de praktijk is het zogenaamde ‘ontduplexen’ een bekend voorbeeld: enkele boven- en benedenwoningen uit de vroeg naoorlogse periode (duplexwoningen) die worden samengevoegd tot één eengezinswoning. Het samenvoegen komt in de praktijk vaker voor dan splitsing van grote woningen: het gaat jaarlijks om ca. 8.000 samenvoegingen (aantal na samenvoeging)(Straub, 2001) en ruim 2.000 splitsingen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2011)<sup>325</sup>. Dat verschil in aantallen lijkt overigens plausibel gezien het feit dat woonconsumenten in de afgelopen lange reeks van jaren steeds hogere eisen zijn gaan stellen aan de gebruiksoppervlakte van een woning.

Woningcorporaties gaan tot splitsen of samenvoegen over, omdat de woningmarkt hiertoe aanleiding geeft. Het gaat derhalve om de functionele kwaliteit van woningen en niet om de technische. Over de (achteraf) gebleken markteffecten van splitsing en samenvoeging is weinig bekend; voor meetbare markteffecten lijken de aantallen ook te gering.

<sup>325</sup> De aantallen moeten met de nodige omzichtigheid benaderd worden, want de peiljaren verschillen nadrukkelijk.

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

Strikt genomen heeft het splitsen of samenvoegen van woningen geen effect op de technische kwaliteit van de woning noch op de kwaliteit van het uitrustingsniveau. Het splitsen en samenvoegen gaat in de praktijk echter vrijwel altijd samen met een renovatie van de betrokken woningen. Dat maakt dat splitsen en samenvoegen wel degelijk effect heeft op de kwaliteit van de woningen. Gemakshalve verwijzen we hiervoor naar het effect van renovatie.

Uiteraard leidt splitsing en samenvoeging tot verandering van het woningtype. Als het goed is, is het nieuwe woningtype schaarser dan het oude, wat in de relatieve waardering (marktwaaarde per m<sup>2</sup>), maar in ieder geval in de slaagkans van specifieke groepen (kleine of grote huishoudens) tot uitdrukking zou moeten komen. Ook hier gelden weer de eventuele verschillen tussen korte en lange termijn effecten. Het markteffect komt in de beschikbaarheid voor woningzoekenden tot uitdrukking.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Splitsen en samenvoegen hebben een tegengesteld effect op de betaalbaarheid van het wonen. Bij samenvoegen gelden dezelfde overwegingen als bij vervangen de nieuwbouw; materieel gezien is er dan ook van vervanging sprake. De huurprijs van een samengevoegde woning zal in het sociale segment niet veel afwijken van die van een nieuwbouwwoning. Het is de vraag of ook de prijs-kwaliteit verhouding vergelijkbaar is. Bij splitsing zal het effect op de betaalbaarheid doorgaans gunstig zijn. Omdat de optelsom van de twee afzonderlijke huurprijzen na de ingreep meestal hoger zal zijn dan de huurprijs voor de ingreep, kan de ingreep voor de woningcorporatie ook nog financieel gunstig uitpakken.

Bij het uiteindelijke effect van splitsing of samenvoeging moet in de praktijk ook het energiebesparende onderdeel van de bijkomende renovatie in ogenschouw worden genomen.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

Het splitsen en samenvoegen hebben vanzelfsprekend een effect op de beschikbaarheid van woningen voor verschillende doelgroepen. Het effect is deels een verdelingseffect en ten dele een effect als gevolg van krimp of groei het aanbod. Het verdelingseffect is een gevolg van de verandering van woningtype – van groot naar klein bij splitsing en van klein naar groot bij samenvoeging – waardoor de slaagkans van grote en kleine huishoudens verandert. Splitsing en samenvoeging hebben daarnaast gevolgen voor de omvang van het aanbod: bij splitsing neemt het totale aanbod toe en bij samenvoeging neemt het af. Het verdelingseffect is – mag men aannemen – een positief te waarderen effect, omdat het besluit tot splitsing of samenvoeging door de marktvraag (op korte en middellange termijn) is in gegeven. Net als bij nieuwbouw is het effect op de slaagkansen van groepen woningzoekenden pas enigermate te bepalen als de doorstromingseffecten in beeld zijn gebracht. Het lange termijn effect kan ook in dit geval anders zijn dan het effect op (middel)lange termijn.

Net als bij renovatie hebben splitsing en samenvoeging en tijdelijk negatief effect op de beschikbaarheid, omdat de woningen enige tijd niet verhuurd kunnen worden.

### Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving

Splitsing en samenvoeging hebben geen noemenswaardig effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving. Wellicht dat de instroom van een ander type huishoudens na splitsing of samenvoeging bij kan dragen aan een veranderend leefklimaat in de buurt. Hieraan is geen kwaliteitsoordeel te verbinden.

### Het effect op het welzijn van bewoners

Splitsing en samenvoeging hebben een vergelijkbaar effect op het welbevinden van bewoners als renovatie, ervan uitgaande dat splitsing en samenvoeging in principe samengaan met renovatie. Uitzondering hierop betreft het effect op de huurprijzen: aangenomen mag worden dat de aanvankelijke huurders niet in de nieuwe situatie zullen terugkeren en daardoor mogelijke negatieve effecten van hogere woonlasten na samenvoeging ervaren.

### Overige effecten

Samenvoeging of splitsing van woningen belast het milieu, vergelijkbaar met renovatiewerkzaamheden, maar minder dan bij vervanging van woningen. Voor het overige zijn er geen bijzondere effecten.

### Samenvattend

De effecten op de prestatievelden zijn al met al – op woningniveau bezien – aanzienlijk, zowel aan de positieve als aan de negatieve kant. Het gaat daarbij vooral om de prestatie ten aanzien van de ‘ijzeren driehoek van de volkshuisvesting’ (zie tabel 8-4).

*tabel 8-4: het effect per prestatieveld van het splitsen of samenvoegen van woningen*

Prestatieveld	Aard van het effect
De kwaliteit van de woningvoorraad	Neutraal (afgezien van eventuele gelijktijdige renovatie).
De betaalbaarheid van het wonen	Bij samenvoeging: negatief, behoudens het eventuele positieve effect bij doorstroming.  Bij splitsing: positief. De eventuele bijkomende renovatie is hierbij niet meegenomen.
De beschikbaarheid van passende woningen	Positief indien de maatregel marktconform is. Bij samenvoeging daarnaast licht negatief a.g.v. krimp van de portefeuille. Bij splitsing mutatis mutandis (los van eventueel afwijkend lange termijn effect). Tijdelijke herhuisvesting is buiten beschouwing gelaten.

Prestatieveld	Aard van het effect
<b>De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving</b>	Neutraal.
<b>Het welzijn van bewoners</b>	Neutraal, mits het effect van de woningverbetering apart wordt beoordeeld.
<b>Overige prestatievelden</b>	Beperkt negatief (milieu).

### 8.5.1.5 Verkoop van sociale huurwoningen

Woningcorporaties verkopen om uiteenlopende redenen huurwoningen; in 2009 betrof het 13.100 woningen aan eigenaar bewoners en 14.500 aan andere verhuurders<sup>326</sup> (CFV, 2010b). Als gevolg van de economische recessie stagneert de verkoop (CFV, 2012). Vaak doen zij dit om financiële redenen. Het behoeft geen betoog dat verkoop van bezit financieel aantrekkelijk is voor woningcorporaties; stil vermogen wordt omgezet in een directe opbrengst. Verkoop dient vaak meer doelstellingen ([www.watwerktindewijk.nl](http://www.watwerktindewijk.nl)):

- de verkoopopbrengst is nodig voor de financiering van investeringen in de wijk of elders;
- verkoop kan bijdragen aan een beter 'fit' tussen vraag en aanbod, omdat meer midden-inkomens naar wens gehuisvest worden;
- verkoop kan voor meer inkomensdifferentiatie in de wijk zorgen, waardoor de leefbaarheid verbetert;
- verkoop kan op een positieve manier bijdragen aan de eigenwaarde van bewoners;
- een eigen woning kan bijdragen aan een grotere binding van bewoners aan woning en woonomgeving, waardoor de doorstroming afneemt en er een grotere kans is op de vorming van duurzame sociale netwerken;
- een eigen woning kan tot een zorgvuldiger omgang met woning en woonomgeving leiden.

De drie laatstgenoemde effecten zijn veronderstellingen die slechts beperkt door middel van onderzoek geschraagd zijn. Zo wordt de positieve bijdrage aan de eigenwaarde van bewoners gelogenstraft door onderzoek van Elsinga et al (2008). Onderzoek laat wel zien dat verkoop van woningen aan coöperatieve verbanden van bewoners een actieve rol van bewoners stimuleren, zij het in beperkte mate (Elbers & Pelgrum, 2011).

Verkoop van huurwoningen kan ook nadelen hebben. De website van 'Wat werkt in de wijk' noemt de volgende contra-indicaties:

<sup>326</sup> Waarvan het allergrootste deel aan eigen verbindingen en een belangrijk deel aan andere toegelaten instellingen.

- De verkoopprijs, met inbegrip van 'kosten koper', reikt boven de financieringsmogelijkheden van de beoogde doelgroep;
- Verkoop kan strijdige effecten hebben op de verschillende doelstellingen; een weging van effecten is dan noodzakelijk. Zo verkleint verkoop de slaagkans voor woningzoekende huurders. Het woningmarkteffect van reguliere verkoop verschilt overigens sterk van dat van niet-marktconforme verkoop;
- Verkoop zal in de meeste gevallen leiden tot versnipperd bezit, waardoor de mogelijkheid om in de toekomst tot renovatie of herstructurering van een complex of buurt over te gaan zeer beperkt wordt;
- Verkoop van appartementen leidt er toe dat de woningcorporatie in veel VvE's zal participeren. Dat leidt tot een grote administratieve inspanning.

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

Verkoop heeft als zodanig geen effect op de kwaliteit van de woningvoorraad. Veel woningcorporaties zijn echter bevreesd dat na verkoop de kwaliteit van woningen achteruit kan gaan, bijvoorbeeld omdat de nieuwe eigenaar onvoldoende middelen heeft om de kwaliteit in stand te houden of te verbeteren. Veel woningcorporaties ontwikkelen om die reden instrumenten om dit kwaliteitsverval te voorkomen, bijvoorbeeld het bieden van korting op de koopprijs met de verplichting om de woning te verbeteren, het voorafgaand aan de verkoop zelf de woning opknappen of het managen van de VVE waar de woning deel van uitmaakt.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Verkoop van woningen een eigenaar bewoners heeft per definitie effect op de betaalbaarheid van het wonen, omdat het huurregime verandert in een stelsel van hypotheekverplichtingen en onderhoudslasten. Het hangt van de prijs van de woning en van het inkomen van het kopende huishouden af of het effect positief of negatief is<sup>327</sup>. In het algemeen zal huren goedkoper zijn dan kopen, omdat de huurder niet bij hoeft te dragen aan de aflossing van de lening. Daar staat tegenover dat de koper door middel van die aflossing aan vermogensvorming doet en de huurder niet. Wel dient het misgelopen rendement op het eigen vermogen in de woning (opportunity costs) als kosten te worden meegerekend, maar dus ook de procentuele waardeontwikkeling van de woning (doorgaans een positief rendement) (Conijn & Elsinga, 1998). Het hangt van de regionale woningmarkt af of de gebruikskosten van huren goedkoper zijn dan die van kopen (Conijn et al, 2003).

<sup>327</sup> Als voorbeeld (peildatum 1 maart 2011): bij de aankoop van een woning van 120.000 euro wordt een hypotheek verkregen van 132.000 euro tegen 6,25% rente (30 jaar rentevast) die over 30 jaar wordt afgelost. Het betreft een huishouden van 2 verdienende partners. De ene partner brengt twee derde van het inkomen in; de andere één derde. De maandelijkse last is ca. € 660 netto (incl. hypotheekrenteaftrek) plus minimaal ca. € 50 voor onderhoudsreservering. De woning is een standaard kleine, betrekkelijk oude corporatiewoning in een grotere stad waarvan de netto huur momenteel ca. € 450 bedraagt. De maandlast zal lager zijn als een van de partners het gehele inkomen inbrengt.

Verkoop van woningen aan een andere verhuurder heeft voor de zittende huurder op het moment van overdracht weinig effect, omdat de nieuwe eigenaar de huurcontracten gestand moet doen, dus de huur niet bij overdracht van het eigendom mag verhogen. Bij de jaarlijkse huurverhoging treedt in de afgelopen reeks van jaren ook geen verschil op, omdat zowel de woningcorporatie als de particuliere verhuurder gebonden zijn aan het restrictieve (dat wil zeggen inflatievolgende) huurbeleid van de overheid. Bij mutatie is harmonisatie mogelijk maar dat treft, indien de woning opnieuw verhuurd wordt, een andere huurder. Het effect hiervan valt onder het prestatieveld 'beschikbaarheid'.

### Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen

Verkoop heeft vanzelfsprekend effect op de beschikbaarheid van passende woningen voor de doelgroepen van beleid. Voor de lagere inkomensgroepen is het effect negatief, omdat koopwoningen voor deze huishoudens financieel niet bereikbaar zijn. Hun slaagkans zal dan ook afnemen, zij het afhankelijk van de aanvankelijke huurprijs van de woning en van het type woning dat wordt verkocht.

Voor de middeninkomensgroepen is het effect minder duidelijk. Indien de prijs van de te verkopen woningen voor de middenkomensgroepen betaalbaar is, neemt hun slaagkans toe, vooropgesteld dat deze groepen geen toegang hebben tot de sociale huursector. Die toegankelijkheidsgrens ligt per 1 januari 2012 – als gevolg van de Europese regelgeving – op € 34.085. Voor de inkomensgroepen boven de € 34.085 hangt de toegankelijkheid van de koopmarkt af van het prijsniveau in de regionale woningmarkt (Kromhout et al, 2010)<sup>328</sup>. De gemiddelde Nederlandse corporatiewoning had op peildatum 1 januari 2009 een WOZ-waarde van bijna € 160.000 (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2010b); in de provincie Groningen ruim € 120.000 en in de provincie Utrecht bijna € 190.000. De marktprijzen zullen doorgaans wat hoger liggen. Een groep van zo'n 660.000 huishoudens zal in theorie problemen kunnen ondervinden bij het vinden van een passende koop- of huurwoning (RIGO, 2010)<sup>329</sup>. Verkoop van corporatiewoningen kan in veel regio's de positie van de middeninkomens sterk verbeteren, zeker als de woningcorporatie bereid is om, onder bepaalde voorwaarden, korting op de koopprijs te geven. Of de lokale woningmarkt dat kan verdragen verschilt van regio tot regio<sup>330</sup>.

---

<sup>328</sup> Ter illustratie: per 1 maart 2011 is voor een éénverdiener met een inkomen van € 34.085 een hypotheek van maximaal bijna 140.000 euro mogelijk; voor een éénverdiener met een inkomen van € 45.000 is dit maximum hypotheekbedrag ca. 215.000 euro.

<sup>329</sup> Op basis van de inkomensverdeling van zelfstandig wonende huishoudens per regio in het WoON 2009 schat RIGO de omvang van de groep die buiten de boot valt voor een corporatiewoning en (zonder eigen vermogen of bijzondere financieringsconstructies) minder dan 10% van het koopaanbod kan betalen in zijn of haar regio in op 667.000 huishoudens.

<sup>330</sup> Stoop heeft een eenvoudig rekenmodel ontwikkeld om de ruimte voor verkoop op regio- en gemeentenniveau in beeld te kunnen brengen (Stoop, E. (2008); *Huurwoningen te koop? De verkoopmogelijkheden van de sociale huurvoorraad via een model in kaart gebracht*; Technische Universiteit Eindhoven).

### **Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving**

Vaak wordt aangenomen dat verkoop van huurwoningen een positief effect heeft op de leefbaarheid in buurten, maar de meningen erover lopen uiteen. Deze kwestie kwam al bij de bespreking van het effect van herstructurering aan de orde. Het effect kan betrekking hebben op de zorg voor de directe (fysieke en sociale) omgeving van de woning, op het emanciperend effect van een naar de sociaaleconomische status gemeten gemengde bevolkingssamenstelling en op mogelijkheden voor de woningcorporatie om de kwaliteit van de woningen in een complex blijvend te beïnvloeden.

### **Het effect op het welzijn van bewoners**

In opdracht van de SEV hebben Elsinga et al onderzocht of het kopen van een huis door een huurder bijdraagt aan empowerment (Elsinga et al, 2008). In een eerdere onderzoeken (aangehaald door Elsinga) was al gebleken dat het kopen van een huis een zeer gering effect heeft op arbeidsparticipatie, op uitbreiding van het sociale netwerk en op verhoging van de status van de koper in kwestie. Tevreden zijn over de mogelijkheid om te kunnen kiezen en tevredenheid over de gemaakte keuze zijn belangrijker dan het woningbezit op zichzelf. Het onderzoek voor de SEV bracht aan het licht dat mensen met een lagere sociaaleconomische status meer hechten aan een woning als veilige haven en meer hechten aan zeggenschap ten aanzien van die veilige haven dan mensen met een hogere status. Voor het gevoel van eigenwaarde had de koop geen of eerder negatieve gevolgen. Volgens de onderzoekers is dat een gevolg van een verschuivende referentie: na de koop behoort het huishouden tot de kopers die een relatief lage status hebben, terwijl ze als huurder, gemiddeld genomen, een gemiddeld hogere status onder huurders hadden. Het algemeen vertrouwen is bij huurders lager dan bij kopers. Zij nemen daar door met minder vertrouwen risico's<sup>331</sup>. Dat maakt dat niet-marktconforme koopvarianten, met lagere risico's voor de koper, zoals Koopgarant voor hen aantrekkelijk zijn. Verkoop aan bewoners in coöperatieve verbanden verhoogt de betrokkenheid van bewoners bij het beheer van het woningcomplex, zij het in beperkte mate (Elbers & Pelgrum, 2011) en vooral in kleinere coöperaties.

### **Overige effecten**

Geen bijzondere overige effecten.

### **Samenvattend**

Zo bezien heeft verkoop van bestaande huurwoningen grote effecten op de verschillende prestatievelden. Dat geldt de vooral betaalbaarheid en de beschikbaarheid van passende woningen, maar ook – met een wisselend positief of negatief effect – de leefbaarheid en het welzijn van bewoners (zie tabel 8-5).

---

<sup>331</sup> De onderzoekers hebben het sterke vermoeden dat de kopende huurders van oorsprong al autonomer zijn en meer risicobereid dan de doorsnee huurder. Het causale verband mag dus niet worden gespiegeld: de kopende huurder koopt, omdat hij autonomer is; hij is niet autonomer, omdat hij koopt.



*tabel 8-5: het effect per prestatieveld van verkoop van huurwoningen*

<b>Prestatieveld</b>	<b>Aard van het effect</b>
<b>De kwaliteit van de woningvoorraad</b>	Neutraal (het mogelijke kwaliteitsverval na verkoop buiten beschouwing gelaten).
<b>De betaalbaarheid van het wonen</b>	Kan positief of negatief uitvallen, maar zal doorgaans negatief zijn. Dat laatste verandert indien vermogensvorming mee wordt gerekend.
<b>De beschikbaarheid van passende woningen</b>	Negatief voor de lage inkomensgroepen. Positief voor de middeninkomensgroepen.
<b>De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving</b>	Wisselend (locatieafhankelijk).
<b>Het welzijn van bewoners</b>	Licht positief t.a.v. zeggenschap en licht negatief t.a.v. risico-verhoging en relatieve statusverlaging.
<b>Overige prestatievelden</b>	Neutraal.

### 8.5.1.6 Renovatie van sociale huurwoningen

De Kei heeft literatuuronderzoek gedaan naar de voor- en nadelen van renovatie in vergelijking met sloop-nieuwbouw (De Kei, 2011). Als voordelen van renovatie noemt De Kei onder meer een lagere milieubelasting<sup>332</sup>, lagere investeringskosten, een lagere resulterende huurprijs bij een vaak gunstiger prijs-kwaliteitverhouding, minder ingrijpend voor huurders (minder overlast tijdens het project, vaak is tijdelijke herhuisvesting niet nodig), buurtnetwerken blijven in stand, minder (of slechts een tijdelijk hogere) druk op de woningmarkt<sup>333</sup> en een kortere doorlooptijd van het project<sup>334</sup>. Nadelen zijn er ook: een negatief buurtimago blijft bij renovatie vaak in stand, de eventuele commerciële potentie van een locatie wordt niet benut en vervangende nieuwbouw heeft vaak een hogere kwaliteit.

Minder ingrijpende renovaties zullen de geconstateerde technische en functionele gebreken aan de woningen minder goed verhelpen. Soms zijn de gebreken van dien aard dat

<sup>332</sup> Inclusief verdiscontering van de energielasten na de ingreep.

<sup>333</sup> Sloop leidt tot voorrangrechten voor huurders van het sloopcomplex bij het zoeken naar vervangende woonruimte en doorgaans worden er minder sociale huurwoningen teruggebouwd dan er gesloopt zijn.

<sup>334</sup> Het begrip 'renovatie' is lastig te definiëren. In de wet is renovatie zeer ruim omschreven: sloop met vervangende nieuwbouw alsmede gedeeltelijke vernieuwing van het gehuurde door verandering of toevoeging (Burgerlijk Wetboek, Boek 7, artikel 220). In de praktijk wordt onder renovatie woningverbetering verstaan met een levensduurverlengend karakter. Administratief betekent het dat er sprake is van een investering die wordt geactiveerd (Van Os, 2013). Het begrip woningverbetering impliceert dat bij renovatie extra functionele kwaliteiten worden toegevoegd.

renovatie – vanwege de buitensporige kosten van herstel – eigenlijk geen optie is. Denk hierbij bijvoorbeeld aan ernstig funderingsverval.

Bij een verwachte levensduur van 100 jaar, hetgeen gangbaar is in Nederland (Van Os, 2005), zal een woning twee keer en vaak drie keer een renovatie ondergaan. Renovaties komen dan ook vaker voor dan vervangingen. In 2009 hebben zo'n 100.000 sociale huurwoningen een renovatie ondergaan tegen bijna € 16.000 gemiddeld per woning; dat is meer dan in de paar jaar ervoor (CFV, 2010b). Dat aantal correspondeert met ca. 4,2% van de sociale huurwoningvoorraad. Dat betekent dat een woning gemiddeld eens in de 25 jaar gerenoveerd wordt.

Een gemiddelde renovatie heeft voor de huurder grote gevolgen: de huurprijs wordt verhoogd en soms zal de huurder de woning enige tijd moeten verlaten. Daar staat tegenover dat de kwaliteit van de woning toeneemt; voor de huurder is vooral het betere uitrustingsniveau, een beter binnenklimaat en het hogere afwerkingsniveau merkbaar. De woningplattengrond zal in veel gevallen ook verbeterd zijn, maar het aantal vierkante meters woonoppervlakte neemt in principe niet of slechts bij hoge uitzondering toe.

Renovatie van sociale huurwoningen zal doorgaans niet tot gevolg hebben dat de woningen in een ander marktsegment terecht komen. Weliswaar zal er sprake zijn van huurverhoging, maar de woningcorporatie zal de woningen meestal in het sociale segment (willen) houden. De reden hiervoor kan zijn dat de woningcorporatie de omvang van de sociale huurvoorraad in stand wil houden, maar ook dat de woningcorporatie van de meerderheid (70%) van de doorgaans van het sociale huursegment afhankelijke huurders goedkeuring zal moeten verkrijgen voor de ingreep (Burgerlijk Wetboek, Boek 7, artikel 220, lid 3).

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

Uiteraard neemt de kwaliteit van de woning als gevolg van een gemiddelde renovatie toe. Versleten bouwdelen en installaties worden vervangen of opgeknapt, het uitrustingsniveau en het afwerkingsniveau ondergaan een facelift, soms ondergaat de woningplattengrond een verbetering en, in het geval van appartementengebouwen, zullen vaak ook de semipublieke ruimten opgeknapt worden.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Een renovatie heeft in het algemeen een negatief effect op de betaalbaarheid als gevolg van de huurverhoging die bij renovatie in rekening wordt gebracht. De huursprong zal echter meestal geringer zijn dan bij vervangende nieuwbouw. Kosten die gemoeid zijn met tijdelijke huisvesting en stoffering zullen overigens door de woningcorporatie worden vergoed. Daar staat tegenover dat in veel gevallen de energielasten zullen afnemen, omdat een renovatie vaak voorziet in energiebeperkende maatregelen.

### Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen

Renovatie heeft geen effect op de beschikbaarheid van passende woningen ervan uitgaande dat renovatie er doorgaans niet toe leidt dat de woningen na de ingreep in een ander prijssegment (het marktsegment) terecht komen. Het effect van tijdelijke herhuisvesting laten we hier buiten beschouwing.

### Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving

Renovatie heeft geen noemenswaardig effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving. Eventueel vormt een deel van de directe omgeving onderdeel van het renovatieplan.

### Het effect op het welzijn van bewoners

Renovatie van woningen heeft vermoedelijk een vergelijkbaar effect op het welzijn van bewoners als vervangende nieuwbouw, zij het dat het effect waarschijnlijk minder zal zijn, omdat de situatie minder drastisch verandert. De gerenoveerde woning biedt in het algemeen gezondere woonomstandigheden dan de oorspronkelijke, versterkt het welbevinden van bewoners en kan een positieve bijdrage leveren aan hun eigenwaarde. De bewoners ondervinden echter niet de last van langdurige (en vaak definitieve) herhuisvesting zoals bij herstructurering. Ook bij renovatie – maar minder dan bij vervangende nieuwbouw – is een licht negatief effect te verwachten van de hogere woonlasten.

### Overige effecten

Renovatie van woningen belast het milieu, maar minder dan bij vervanging van woningen. Voor het overige zijn er geen bijzondere overige effecten.

### Samenvattend

Het effect op een aantal prestatievelden is derhalve aanwezig, maar relatief beperkt (zie tabel 8-6). Het effect beperkt zich tot de kwaliteit en de betaalbaarheid en in mindere mate het welzijn van de huurder.

*tabel 8-6: het effect per prestatieveld van renovatie*

Prestatieveld	Aard van het effect
De kwaliteit van de woningvoorraad	Licht positief (beperkt vanwege de beperkingen van het bestaande casco).
De betaalbaarheid van het wonen	Licht negatief door huurverhoging minus verlaging energielasten.
De beschikbaarheid van passende woningen	Neutraal (tijdelijke herhuisvesting buiten beschouwing gelaten).

<b>De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving</b>	Neutraal (tenzij de directe omgeving deel van het renovatieplan is).
<b>Het welzijn van bewoners</b>	Licht positief, vanwege betere en gezondere woonomstandigheden. Mogelijk licht negatief vanwege stress door hogere woonlasten.
<b>Overige prestatievelden</b>	Beperkt negatief (milieu).

### 8.5.1.7 Het fysiek toegankelijk maken van de sociale huurvoorraad

Nederland krijgt te maken met een langdurige periode van dubbele vergrijzing. De naoorlogse geboortegolf en de toegenomen levensverwachting vormen de twee drijfveren voor deze ontwikkeling. Het aantal mensen van 65 jaar en ouder neemt in de periode 2010 – 2040 toe van 2,6 miljoen tot 4,6 miljoen. Na 2040 zet een daling van het aantal in (Centraal Bureau voor de Statistiek, 2010). Ondanks het feit dat ouderen langer vitaal en mobiel blijven, zullen steeds meer mensen afhankelijk zijn van woningen en woongebouwen die voor mensen met mobiliteitsproblemen toegankelijk zijn.

Ten aanzien van het fysiek toegankelijk maken van de voorraad zijn verschillende niveaus van ingrepen mogelijk, uiteenlopend van het zogenoemde opplussen tot het aanbrengen van liften en het veranderen van woningplattegronden<sup>335</sup>. Ook het aanbrengen van voorzieningen als trapliften en verhoogde toiletpotten draagt bij aan de gebruikskwaliteit voor minder validen, maar dat zijn voorzieningen die doorgaans niet door woningcorporaties worden aangebracht maar voor rekening komen van het WMO-budget van gemeenten. Omdat meer dan twee derde van de gemeenten in 2010 meer geld uitgaf dan zij voor de uitvoering van de WMO hadden ontvangen, geeft echter 40% van de gemeenten aan op de woonvoorzieningen te willen bezuinigen (Vonk et al, 2013).

#### Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad

Het fysiek toegankelijk maken van sociale huurwoningen levert als zodanig niet altijd een bijdrage aan de verbetering van de kwaliteit van de woningen, behoudens uiteraard de gebruikskwaliteit voor mensen die verminderd mobiel zijn. Zo zullen opplusprogramma's in het algemeen geen effect hebben op de overige kwaliteitsaspecten van de woningen. Dat geldt ook voor het bijplaatsen van liften. Indien de woningplattegrond wordt veranderd, ligt het wel in de reden om de ingreep te combineren met reguliere renovatie-ingrepen. Voor het effect van het renovatie-aandeel in de ingreep verwijzen we naar de vorige paragraaf.

<sup>335</sup> Het opplussen omvat bijvoorbeeld het egaliseren en/of ophogen van de galerijvloer, het weghalen van drempels in en om de woning.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Alleen ingrijpende maatregelen die de toegankelijkheid vergroten, zoals het bij plaatsen van liften, zullen effect hebben op de betaalbaarheid, indien althans de ingreep vergezeld gaat met huurverhoging. Reguliere opplusprogramma's zullen in het algemeen geen effect op de huurprijzen hebben. Eventueel vormen dergelijke ingrepen wel aanleiding om bij mutatie naar een hogere huurprijs te harmoniseren.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

Ingrepen in de bestaande voorraad die de fysieke toegankelijkheid van woningen vergroten, zullen voor mensen met mobiliteitsbeperkingen een positief effect hebben op de beschikbaarheid van woningen. Het hangt van de tekorten en overschotten in de andere segmenten van het woningaanbod en van de toewijzingsregels af of de slaagkans van andere groepen veel of weinig te lijden hebben onder dergelijke ingrepen; er kan mogelijk verdringing optreden. Aangenomen mag worden dat de ingrepen marktconform zijn en derhalve maar een beperkt verdringingseffect zullen hebben.

### **Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving**

Maatregelen ten behoeve van de toegankelijkheid van de woningvoorraad hebben geen noemenswaardig effect op de kwaliteit van de woonomgeving, mogelijk met uitzondering van het feit dat de binding van oudere, trouwe bewoners aan de buurt een groep betreft die weinig beheerproblemen veroorzaakt en een positieve rol (kan) vervullen in het sociale netwerk in de buurt.

### **Het effect op het welzijn van bewoners**

Het toegankelijk maken van delen van de woningvoorraad heeft vooral als effect dat woningzoekenden met mobiliteitsproblemen minder lang hoeven wachten op een geschikte woning. Maar ook voor zittende huurders kunnen toegankelijkheidsmaatregelen een sterke verbetering van het woongenot betekenen. Dat kan ook betekenis hebben voor het welbevinden van deze bewoners. Mobiliteitsbeperkingen kunnen immers leiden tot isolement of gedwongen verhuizing en daarmee tot het verlies van sociale contacten en wellicht op den duur tot een sneller afnemende gezondheid.

### **Overige effecten**

Aangepaste woningen zullen de kosten van zorg aan huis verlagen ten opzichte van het bieden van zorg in dezelfde, nog niet aangepaste woning, omdat de bewoner zelfredzamer is. Dit kan tot besparingen bij zorgverstrekkers en indirect bij de overheid leiden (De Kam et al, 2012). Voorts zijn geen bijzondere overige effecten bekend, tenzij de ingreep qua omvang vergelijkbaar is met een renovatie (zie aldaar).

## Samenvattend

Het effect op een aantal van de prestatievelden is groot en grotendeels positief (zie tabel 8-7). Alleen bij grote ingrepen kan het effect op de betaalbaarheid enigszins negatief zijn, indien de kosten direct aan de huurders in kwestie worden doorberekend.

*tabel 8-7: het effect per prestatieveld van het toegankelijk maken van woningen*

Prestatieveld	Aard van het effect
<b>De kwaliteit van de woningvoorraad</b>	Positief in specifieke zin: toegankelijkheid voor specifieke groepen (effect van renovatie niet meegerekend)
<b>De betaalbaarheid van het wonen</b>	Licht negatief bij ingrijpende maatregelen.
<b>De beschikbaarheid van passende woningen</b>	Positief voor mensen met mobiliteitsbeperkingen. Licht negatief voor andere doelgroepen.
<b>De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving</b>	Neutraal tot licht positief.
<b>Het welzijn van bewoners</b>	Licht positief (voor zittende huurders).
<b>Overige prestatievelden</b>	Licht positief, vanwege de toegenomen zelfredzaamheid van de bewoner en de besparing op thuiszorgkosten. Beperkt negatief (milieu) bij een omvangrijke ingreep.

### 8.5.1.8 Intensiveren van het onderhoud

Met het intensiveren van onderhoud kan tot zekere hoogte het moment van sloop en vervanging uitgesteld worden. Woningcorporaties geven veel uit aan onderhoud. De gemiddelde onderhoudsuitgaven in de sector bedroegen in 2009 € 1446 per woning (inclusief onderhoud door eigen personeel), een stijging van meer dan 20% ten opzichte van 2005 (CFV, 2010b). Deze cijfers leiden al een aantal jaar tot discussies over de efficiency van woningcorporaties (zie onder meer Conijn & Schilder, 2009). In vergelijking met de onderhoudslasten bij commerciële verhuurders zijn deze bedragen inderdaad hoog: de onderhoudslasten zijn bijna 30% hoger (Conijn & Schilder, 2009; de cijfers zijn uit 2007). Dat verschil kan vermoedelijk niet volledig aan inefficiënties toegeschreven worden. Mogelijke andere factoren die invloed hebben op de relatief hoge beheer- en onderhoudsuitgaven zijn:

- Het exploitatieperspectief: bijvoorbeeld het voorgenomen uitpanden van complexen kan er toe leiden dat er ten aanzien van de resterende huurwoningen minder aan onderhoud wordt uitgegeven. Commerciële vastgoedbeleggers gaan vaker tot uitpanding

over dan woningcorporaties of stoten complexen in hun geheel af voordat hoge onderhoudskosten te verwachten zijn;

- De aard van de bewoning in relatie tot de kenmerken van de doelgroep kan er toe leiden dat er meer inspanningen nodig zijn, die soms onder de post ‘onderhoud’ worden geboekt. Zo gaven woningcorporaties in 2009 een (onbekend) bedrag voor leefbaarheid dat onder onderhoud werd verantwoord<sup>336</sup> (CFV, 2010b).
- Wellicht hanteren woningcorporaties hogere kwaliteitsnormen dan commerciële verhuurders. Dergelijke normen spelen eveneens een belangrijke rol in de hoogte van de uitgaven. Hierover is weinig bekend.

Ondanks de gemiddeld relatief hoge uitgaven aan onderhoud kan het zinvol zijn om het onderhoud te intensiveren. Uit de vroegere vervalmodellen van onder andere Prak & Priemus (1984) mag men immers afleiden dat een sluipenderwijs optreden de kwaliteitsvermindering van woningen (en woonomgeving) een vervalspiraal van een complex of buurt mede in de hand werkt.

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

Het intensiveren van het onderhoud – bijvoorbeeld in het kader van mutatieonderhoud – heeft in principe een positief effect op de kwaliteit van de woningvoorraad. De vraag is wel of die inspanning altijd effectief is in het licht van de woonpreferenties van de doelgroep waarvoor de woning bedoeld is. Sommige doelgroepen geven bijvoorbeeld de voorkeur aan een lage kwaliteit van het uitrustingsniveau van de woning in ruil voor een lagere huurprijs en zullen zo nodig door middel van zelf werkzaamheid het uitrustingsniveau verbeteren.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Het intensiveren van het onderhoud heeft consequenties voor de huurprijs, indien de woningcorporatie bij mutaties harmoniseert naar een hoger huurniveau dat mede is vastgesteld op basis van een genormeerd kwaliteitsniveau dat door middel van intensivering van het (mutatie)onderhoud bereikt moet worden. Vermoedelijk zal dit – anders dan bij renovatie – in het algemeen niet leiden tot een verschuiving van de woning naar een hoger prijssegment<sup>337</sup>.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

Het intensiveren van onderhoud heeft in principe geen effect op de beschikbaarheid van woningen, mits deze maatregel niet leidt tot een significante verandering van de huurprijs (zie ook noot 337).

---

<sup>336</sup> Bijvoorbeeld de bedragen voor portiekafsluitingen die onderdeel vormen van een groot onderhoudsproject maar die besteed worden in het kader van leefbaarheidsdoelstellingen.

<sup>337</sup> Bedoeld wordt een hoger prijssegment waarvoor andere regels met betrekking tot toewijzing en / of huurtoeslag gelden.

### Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving

Ervan uitgaande dat de intensivering van het onderhoud uitsluitend betrekking heeft op de woning en het woongebouw, heeft deze maatregel geen direct effect op de kwaliteit van de woonomgeving. Een indirect effect is wel denkbaar, namelijk dat een betere staat van onderhoud van het vastgoed tot (positieve) gedragsveranderingen van bewoners leidt als gevolg waarvan de eventuele verloedering van de directe woonomgeving ten goede keert.

### Het effect op het welzijn van bewoners

Een goed onderhouden woning versterkt het welbevinden van bewoners en kan een positieve bijdrage leveren aan hun eigenwaarde. De invloed van eventueel substantieel hogere woonlasten als gevolg van intensiever onderhoud kan een licht negatief effect hebben op het welbevinden (zie ook bij renovatie). Deze effecten zullen waarschijnlijk beperkt zijn.

### Overige effecten

Geen bijzondere overige effecten.

### Samenvattend

Het effect van intensivering van onderhoud beperkt zich in hoofdzaak tot de kwaliteit van de voorraad (zie tabel 8-8). Indien het onderhoud juist wordt geëxtensiverd, zullen waarschijnlijk ook de leefbaarheid en het welzijn van de huurders meer onder druk komen te staan.

*tabel 8-8: het effect per prestatieveld van het intensiveren van onderhoud*

Prestatieveld	Aard van het effect
De kwaliteit van de woningvoorraad	Positief, mits marktconform.
De betaalbaarheid van het wonen	Licht negatief, mits er geen verschuiving optreedt naar een significant ander prijssegment.
De beschikbaarheid van passende woningen	Neutraal, mits er geen verschuiving optreedt naar een significant ander prijssegment.
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	Neutraal of licht positief.
Het welzijn van bewoners	Neutraal tot licht positief (voor zittende huurders).
Overige prestatievelden	Neutraal.



### 8.5.1.9 Prijsaanpassing

Belangrijke, effectieve maatregelen van woningcorporaties hoeven zich niet te beperken tot materiële ingrepen of het aanbod van diensten. Belangrijk is ook de invloed die de woningcorporatie op de prijsvorming heeft bij zowel bij verhuur als bij verkoop.

De korting op de huurprijs ten behoeve van de lagere inkomensgroepen krijgt gestalte in de vorm van een vraaghuur die beduidend onder het niveau ligt van de kostprijs huur of markthuurstuur. Over de hele sector genomen zijn die verschillen aanzienlijk: Conijn en Schilder (2009) berekenen modelmatig een impliciete subsidie op de huurprijs van ca. € 200 per maand (het verschil tussen de actuele huur en de berekende marktconforme huur); Van Iersel en Smeulders (2010) berekenen een verschil van € 180. Generieke gegevens over de kostprijs huur zijn niet gevonden, maar op basis van gegevens over de stichtingskosten en kengetallen voor de gemiddelde exploitatiekasstromen wijst een eigen berekening in de richting van een kostprijs huur die (eveneens) beduidend hoger is dan de gemiddelde actuele huur<sup>338</sup>.

Woningcorporaties hebben de nodige beleidsruimte ten aanzien van het bepalen van de huurprijzen van woningen. De beleidsruimte wordt begrensd door de maximaal toegestane huurprijs voor een woning (gegeven het aantal woningwaarderingpunten), door het markthuurniveau en door prestatieafspraken met de gemeente(n) in het werkgebied. Sturen op de huurprijs is mogelijk via de zogenoemde huurharmonisatie<sup>339</sup>, maar – al jaren – niet via de jaarlijkse huuraanpassingen, vanwege het feit dat de overheid met haar huurbeleid de jaarlijkse huuraanpassingen aan banden heeft gelegd<sup>340</sup>. Pas recent is hierin verandering gekomen<sup>341</sup>. Woningcorporaties maken verschillende keuzen binnen die beleidsruimte, uitmondend in sterk verschillende keuzen voor het gewenste huurniveau. Een onderzoek van de Woonbond (Bruseker et al, 2010) geeft een goed beeld van de gewenste huurniveaus in de sector. Deze keuzen van woningcorporaties hebben belangrijke consequenties voor de woonlasten en de huurtoeslag. Uit praktijkervaringen blijkt dat woningcorporaties zelden neerwaarts harmoniseren, maar dit vermoeden kan niet cijfermatig onderbouwd worden.

---

<sup>338</sup> Bij een economische levensduur van 50 jaar, kengetallen voor beheer en onderhoud uit de Vastgoed Exploitatiewijzer 2010 (FGH & Koëter) voor een gemiddelde woning en een rendementseis van 6% is de kostprijs rond € 780. Bij een rendementseis van 4,5% is de kostprijs huur rond € 650.

<sup>339</sup> Bij huurharmonisatie wordt de huur bij een woningmutatie opgetrokken naar het door de woningcorporatie gewenste niveau (de streefhuur).

<sup>340</sup> In vele achtereenvolgende jaren mochten verhuurders de huur jaarlijks met maximaal het inflatiepercentage verhogen.

<sup>341</sup> In het regeerakkoord van 2010 is een voorschot op de bestrijding van de goedkope scheefheid door middel van een inkomensafhankelijke huurstelling: huishoudens met een inkomen van € 43.000 of meer die in een sociale huurwoning wonen konden door de verhuurder in 2011 aangeslagen worden voor een jaarlijkse huurverhoging van 5%. Voor alle andere huishoudens bleef de jaarlijkse huurverhoging weer gelijk aan het verwachte inflatiepercentage. In het regeerakkoord van Rutte II wordt voorgesteld om ruimte te geven voor een boveninflatoire huurverhoging voor alle inkomensgroepen: eind 2012 vastgesteld op +1,5% voor de inkomens tot € 33.000, +2% voor inkomens tot € 43.000 en +4% voor inkomens boven de € 43.000.

De netto huur is sterk bepalend voor bestedingsruimte van lagere inkomensgroepen. Uit een onderzoek in Tilburg (Kramer et al, 2009, later gevolgd door onderzoek in andere Brabantse steden) blijkt dat de netto huurquote van ongeveer een derde van het aantal huishoudens binnen de primaire doelgroep (huurtoeslaggerechtigden) al boven de geaccepteerde norm uitkomt<sup>342</sup>. Elke boven inflatoire wijziging van de netto huur brengt extra huishoudens in financiële problemen.

Woningcorporaties sturen, overeenkomstig het rijksbeleid, op de huurprijs van het object, de woning, niet op het inkomen van de huurder. Woonbron in Rotterdam is hierop een van de zeldzame uitzonderingen. Iedere woning kent twee huurniveaus: het te kiezen niveau bij woningmutatie hangt af van het inkomen van de kandidaat huurder. Daarnaast is in 2011 een experiment met inkomenshuren afgerond: Huur op Maat. Het experiment is bedoeld om de goedkope scheefheid terug te dringen door periodiek het inkomen van de huurder te toetsen en op grond van het actuele inkomen eventueel de huurprijs aan te passen (zie ook noot 340).

Naast de indirecte subsidie op huurwoningen – in de vorm van een gematigde huurprijs – kunnen woningcorporaties ook subsidie verlenen op koopwoningen door middel van kortingen op de koopprijs. Dat geldt zowel bij verkoop uit bestaand bezit als voor nieuwbouw koopwoningen. Het verstrekken van een marginale korting van maximaal 10% bij verkoop van bestaand bezit is al veel langer moge lijk, maar ook aanzienlijk hogere kortingen bij verkoop ‘onder voorwaarden’ behoort al langer tot de mogelijkheden. De voorwaarden hebben betrekking op de ‘eerlijke’ verdeling van toekomstige winsten op verliezen bij doorverkoop. Meestal geldt de terugkoopplicht van woningcorporaties ook als voorwaarde. Bij hoge kortingen (van soms 25% of meer) vormt dit een aantrekkelijk aanbod vooral voor middeninkomensgroepen in gespannen regionale woningmarkten met relatief hoge woningprijzen.

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

Het huurprijsbeleid van woningcorporaties heeft geen direct effect op de kwaliteit van de woningvoorraad. Indien prijs en kwaliteit in de optiek van de woningcorporatie uit evenwicht zijn, zal de woningcorporatie doorgaans de prijs willen aanpassen en niet de kwaliteit<sup>343</sup>.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Uiteraard heeft het huurprijsbeleid van de woningcorporatie effect op de betaalbaarheid van het wonen. Daarbij geldt wel als kanttekening dat veel huishoudens recht hebben op

<sup>342</sup> De norm loopt uiteen van 20% tot 30%, afhankelijk van het type huishouden en is bepaald aan de hand van NIBUD-normen en de normen die aan de huurtoeslag ten grondslag liggen. Uit het WoON 2012 (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013b) en uit een recent onderzoek van de Woonbond (Kromhout, 2013) blijkt dat de huurquotes nog verder gestegen zijn.

<sup>343</sup> De woningportefeuilles van woningcorporaties worden lang niet altijd gekenmerkt door een evenwichtige prijs-kwaliteitverhouding (Van Os, 2005).

huurtoeslag<sup>344</sup>, waardoor een belangrijk deel van eventueel opwaartse prijsaanpassingen gesubsidieerd wordt. Zolang de vraagprijs onder het niveau van de markthuur ligt, is er in principe sprake van prijsaanpassing, woonlastenaanpassing en derhalve van een positief maatschappelijk effect.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

Huurprijsaanpassingen hebben een indirect effect op de beschikbaarheid van passende woningen. Om het effect te kunnen beoordelen is in ieder geval inzicht gewenst in de regels en voorwaarden met betrekking tot de woningtoewijzing, omdat deze de toegang tot bepaalde huurprijscategorieën bepalen op grond van het huishoudinkomen. Huuraanpassingen kunnen er toe leiden dat woningen in een andere prijscategorie terecht komen. Overigens gelden niet in alle regio's restricties bij woningtoewijzing op grond van het inkomen. Onder invloed van prijsveranderingen zal ook het zoekgedrag van woningzoekenden veranderen. Een gevolg kan zijn dat een generieke prijsverhoging in een woningcategorie – zonder dat er sprake is van een migratie naar een hogere prijscategorie (zie hierboven) – mogelijk leidt tot een gemiddeld kleiner aantal kandidaten voor een vrijkomende huurwoning in die categorie, waardoor de slaagkans van woningzoekenden die wel in die categorie actief zijn, toeneemt. Mutatis mutandis bij een generieke prijsverlaging. Met behulp van woningmarktmodellen kunnen dergelijke indirecte effecten op slaagkansen wellicht achterhaald worden, maar de uitkomsten die hieruit voortvloeien zullen hoogstwaarschijnlijk lastig te herleiden zijn tot (voorgenomen) huurbeleidswijzigingen. Niettemin kan in het algemeen gesteld worden dat een neerwaartse huurprijsaanpassing de slaagkans voor de primaire doelgroep van beleid verhoogt en die van de hogere inkomensgroepen negatief beïnvloedt. Uiteindelijk gaat het daarbij om een herverdeling van schaars goed.

### **Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving**

Vaak wordt aangenomen dat het voorkomen van verschillende inkomensgroepen in een buurt een positieve bijdrage levert aan de leefbaarheid. Deze opvatting wordt overigens niet door iedereen gedeeld. Het zou een argument kunnen zijn om de goedkope scheefheid niet te willen bestrijden. Het introduceren van een aanzienlijke prijsdifferentiatie in een buurt – zonder de kwaliteit substantieel aan te passen door renovatie of vervanging – zou een vergelijkbaar effect kunnen hebben. Met dergelijke prijsaanpassingen moet de woningcorporatie dan wel inspelen op de vigerende woningtoewijzingsregels. Als toewijzingsrestricties wegvallen (zie hierboven), zal het effect op de differentiatie geringer zijn.

### **Het effect op het welzijn van bewoners**

Het effect van huurprijsaanpassing op het welzijn van huurders is aantoonbaar als afgeleide van het effect op de woonlasten en de bestedingsruimte van huurders.

---

<sup>344</sup> Landelijk ca. 38% van alle huurders.

## Overige effecten

Geen bijzondere overige effecten.

## Samenvattend

De impact van verandering van het huurbeleid is al met al aanzienlijk. Als we uitgaan van een opwaartse bijstelling van de huurprijzen – het meest voor de hand liggende scenario – is het effect op de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van huurwoningen voor de doelgroep van beleid negatief (zie tabel 8-9).

*tabel 8-9: het effect per prestatieveld van een opwaartse prijsaanpassing*

Prestatieveld	Aard van het effect
De kwaliteit van de woningvoorraad	Neutraal
De betaalbaarheid van het wonen	Negatief
De beschikbaarheid van passende woningen	Negatief voor de primaire doelgroep; mogelijk licht positief voor de middeninkomensgroepen.
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	Beperkt negatief (discutabel)
Het welzijn van bewoners	Neutraal of licht negatief vanwege de gevolgen mogelijke betalingsproblemen
Overige prestatievelden	Neutraal.

### 8.5.1.10 Energiebesparende maatregelen

Energiebesparende maatregelen dienen vier doelen. Ten eerste reduceren zij de CO<sub>2</sub>-uitstoot, ten tweede reduceren zij de woonlasten en ten derde verhogen zij het woonconform en tot slot kunnen zij bijdragen aan een betere gezondheid. Met energiebesparing is veel maatschappelijke winst te boeken, zowel op individueel niveau als op collectief niveau.

De energiekosten omvatten (in 2006) in het huursegment ca. 75% van de bijkomende woonuitgaven en bijna 25% van de totale woonuitgaven; in 2006 een bedrag van ca. 130 euro, waarvan 80 euro voor gasverbruik (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2008)<sup>345</sup>. De verwachting is dat de energielasten in de komende 10

<sup>345</sup> De waarde van energiebesparing is in de prijs van een KWh elektriciteit of van een m<sup>3</sup> gas uit te drukken. Deze prijzen zijn altijd voorhanden, maar fluctueren sterk door de tijd. Per 1 augustus 2011 lag de prijs van een KWh tussen 21 en 25 eurocent. De prijs van een m<sup>3</sup> gas lag rond de 60 eurocent.

jaar zullen verdubbelen en in de jaren daarna nog verder zullen stijgen. De gemiddelde huurwoning in het sociale segment heeft momenteel een energieprestatielabel D. Daar mee onderscheidt de sector zich overigens gunstig ten opzichte van de particuliere huursector en de koopsector (wat deels met de leeftijd van de woningvoorraad samenhangt) (Blijie en Van Til, 2008). Aedes stelt, samen met enkele andere partijen, dat een vermindering van ca. 30% van het energiegebruik in de woningen en gebouwen in Nederland in de periode tot 2020 mogelijk moet zijn. In een ander kader stelt Aedes: *“We denken nu dat een besparing op het gasverbruik van grof weg 300 m<sup>3</sup> per woning in 2018 mogelijk is (dat is ca. 20%). Dat correspondeert met ca. 200 euro minder stookkosten (prijspeil 2007). De totale CO<sub>2</sub>-uitstoot zou volgens onze eerste grove berekeningen dan jaarlijks met circa 1,5 miljoen ton verminderen”* (Aedes, 2007b)<sup>346</sup>. Uit onderzoek blijkt dat de feitelijke besparing lager ligt dan de theoretische besparing ligt. De werkelijke besparing die wordt bereikt hangt mede – maar slechts voor een beperkt deel – af van het woongedrag van de bewoners (Santin, 2010)<sup>347</sup>.

Naast een besparing op de kosten van energie kunnen energiebesparende maatregelen bijdragen aan de verbetering van het wooncomfort en de gezondheid. Voorwaarde is dat tegelijk met het aanbrengen van energiebesparende maatregelen het binnenklimaat wordt verbeterd.

De kosten om de bovengenoemde ambities waar te maken zijn hoog. De baat voor woningcorporaties is de kwaliteitstoename van de woningvoorraad. De kwaliteitssprong komt tot uitdrukking in de waardetoename van de woningen. De woningcorporatie kan een deel van deze waardetoename van de woning realiseren (dat wil zeggen in geld omzetten) door middel van huurverhoging (gekoppeld aan de investering) of verkoop van de woning (zie hierboven). De huurverhoging die woningcorporaties momenteel voor energiemaatregelen berekenen is vaak niet kostendekkend. Huurders zijn niet snel van de redelijkheid van huurverhoging te overtuigen, tenzij de woningcorporatie waarborgen kan afgeven met betrekking tot de te behalen besparingen. Sommige woningcorporaties gaan hiertoe over. Er is in de sector ook nog geen sprake van een integraal woonlastenbeleid (huur- en energielastenbeleid in één stelsel samengebracht). De verwachting is dat ook de meeropbrengst voor woningcorporaties die ontstaat als gevolg van het nieuwe woningwaarderingssysteem, waarin het energielabel van de woning is verwerkt en tot extra punten kan leiden, niet kostendekkend zal zijn. De cijfermatige relatie tussen de verbetering van de energieprestatie en de stijging van de marktwaarde is niet bekend.

---

<sup>346</sup> In april 2008 sloten Aedes, Bouwend Nederland, NEPROM, NVB en de minister van BZK het zogenoemde lente akkoord. Partijen zetten zich in voor de verlaging van het gestandaardiseerde energieverbruik in de volle breedte van de nieuwbouwproductie (woning- en utiliteitsgebouwen) met 50% per 1 januari 2015. Op 28 juni 2012 heeft de corporatiebranche een nieuw Convenant Energiebesparing Huursector ondertekend (met Minister Spies, de Woonbond, Aedes en Vastgoed Belang) waarin is afgesproken te streven naar een gemiddelde energie-index van 1,25 (energielabel B) voor het corporatiebezit in 2020.

<sup>347</sup> Ook de gebruikte technologie speelt in de verklaring van het verschil een rol. Een groot deel van het verschil kon – ten tijde van de dissertatie van Santin – nog niet verklaard worden.

## Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad

Zoals gezegd hebben energiebesparende maatregelen een positief effect op de kwaliteit van woningen. Het betreft de gebruikskwaliteit, in het bijzonder het wooncomfort. Voorwaarde is wel dat er voldoende aandacht is voor het binnenklimaat van de woning. Het is onbekend in welke mate een beter wooncomfort (een behaaglijke, tocht- en vochtvrije woning) door de bewoner gewaardeerd wordt; waar in de literatuur gesproken wordt over de waardering van energiebesparende maatregelen betreft de waardering steeds een gecombineerde waardering van zowel het beoogde financiële voordeel als het extra wooncomfort<sup>348</sup>.

## Het effect op de betaalbaarheid van het wonen

Het effect van energiebesparende maatregelen op de woonlasten en daarmee op de betaalbaarheid van het wonen is wat betreft de middellange en lange termijn met onzekerheden omkleed. Wat zeker is, is de huurverhoging die de verhuurder in rekening zal brengen naar aanleiding van de getroffen maatregelen. De onzekerheid betreft de ontwikkeling van de energieprijzen en het woongedrag na de ingreep en dus het saldo van huurverhoging en besparingen.

In de discussie over de bijkomende woonlasten is steeds aangenomen dat de energieprijzen de komende lange reeks van jaren sneller zouden stijgen dan de inflatie en de lonen. Met dat gegeven zijn de terugverdientijden van maatregelen relatief kort en zal de gevraagde huurverhoging zich gunstig verhouden tot de verwachte besparingen op de woonlasten (Kramer et al, 2009)<sup>349</sup>. In veel situaties ligt het risico ten aanzien van de prijsontwikkeling bij de huurders, waardoor het lastig is om huurders van het nut van de maatregel te overtuigen<sup>350</sup>.

Aangetoond is dat het woongedrag van bewoners verandert als er energiebesparende maatregelen zijn getroffen. Veel gedragscomponenten leiden tot een hoger energieverbruik waardoor een deel van de mogelijke besparing teniet wordt gedaan<sup>351</sup>.

---

<sup>348</sup> Een aantal woningcorporaties vindt het billijk om na het aanbrengen van energiebesparende maatregelen een huurverhoging te vragen ter grootte van de verwachte woonlastenbesparing in de veronderstelling dat de comfortverhoging voldoende is om huurders tot instemming met de ingreep te verleiden. Voor zover mij bekend is er geen onderzoek gedaan naar het consumentensurplus met betrekking tot energie besparende maatregelen. Wel blijkt uit onderzoek dat het binnenklimaat een van de belangrijkste kwaliteitsaspecten van het wonen is (Smeets, 2010).

<sup>349</sup> Een aantal onderzoekers wijzen erop dat een exponentiële prijsverhoging van de energieprijzen helemaal niet zeker is. De complexiteit van de energiemarkt met daarbij het toenemende belang van niet-fossiele brandstoffen maken prijsprognoses uiterst onzeker.

<sup>350</sup> Een aantal woningcorporaties is bereid om een deel van dit risico op zich te nemen en probeert hierover afspraken met huurders te maken.

<sup>351</sup> Het gaat bijvoorbeeld om vaker ventileren – de woning is toch snel weer warm – en het verwarmen van ongebruikte ruimten.

### Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen

Energiebesparende maatregelen hebben geen effect op de beschikbaarheid van woonruimten.

### Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving

Energiebesparende maatregelen hebben geen effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving.

### Het effect op het welzijn van bewoners

Een beter binnenklimaat verhoogt het welbevinden van bewoners. Voorop gesteld dat bij de energiebesparende ingreep tevens problemen met tocht en vocht verholpen worden, heeft ook de gezondheid van bewoners baat bij een dergelijke ingreep.

### Overige effecten

Energiebesparende maatregelen zijn niet primair gericht op beperking van woonlasten – hoewel dit een belangrijk neven doel is – maar op een reductie van de energieconsumptie en het terugdringen van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Het effect van deze maatregelen wordt groot geacht; volgens velen is een grote winst te boeken in de bestaande voorraad (zie de inleiding van deze paragraaf), ook met in achtneming van negatieve gedragseffecten.

### Samenvattend

Energiebesparende maatregelen hebben een positieve uitwerking op de kwaliteit van de woningen, waaronder begrepen het binnenmilieu, de betaalbaarheid en het milieu (zie tabel 8-10).

*tabel 8-10: het effect per prestatieveld van energiebesparende maatregelen*

Prestatieveld	Aard van het effect
De kwaliteit van de woningvoorraad	Positief (wooncomfort), mits binnenklimaat in orde.
De betaalbaarheid van het wonen	(Licht) positief afhankelijk van hoogte huurverhoging, ontwikkeling energieprijzen en mogelijk negatieve gedragseffecten.
De beschikbaarheid van passende woningen	Neutraal
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	Neutraal
Het welzijn van bewoners	Licht positief (gezondheid).
Overige prestatievelden	Positief (CO <sub>2</sub> -uitstoot; besparing brandstoffen).

### 8.5.1.11 Fysieke en sociale leefbaarheidsmaatregelen

Leefbaarheid is een containerbegrip. Het gaat over de mens in zijn of haar omgeving. Die omgeving kent vele domeinen: de natuurlijke omgeving, de gebouwde omgeving, voorzieningen, de sociale omgeving, de economische omgeving, om er maar een paar te noemen. De Hart hanteert een meer beperkte definitie van leefbaarheid, namelijk leefbaarheid als een samenhang tussen de fysieke kwaliteit van de woonomgeving, de sociale cohesie en veiligheid (De Hart et al, 2002). De fysieke kwaliteit van de woonomgeving en de sociale cohesie zijn aspecten die onder het kopje ‘herstructurering’ al aan de orde kwamen. Hier wil ik me beperken tot het aspect ‘veiligheid’<sup>352</sup>.

Gemeenten, politie, maar ook woningcorporaties investeren veel in de veiligheid in buurten. Het zijn vele maatregelen die vooral gelegenheidsbeperkend van karakter zijn: surveillances, controles, huismeesters, verlichting etc. Wittebrood en Van Beem hebben op basis van 42 bestudeerde effectevaluaties onderzocht of al deze maatregelen effect hebben op de sociale veiligheid (Wittebrood en Van Beem, 2004). Ze kwamen tot de conclusie dat het effect van de meeste maatregelen nooit goed geëvalueerd is; de meeste evaluaties voldeden niet aan de gangbare wetenschappelijke eisen. Niettemin durven zij enkele voorzichtige conclusies te trekken. Zo lijkt de inzet van functioneel toezicht in woningcomplexen (zoals huismeesters) *“te kunnen werken om de objectieve en subjectieve veiligheid te vergroten”* (Wittebrood en Van Beem, 2004: 59). Ook ‘natuurlijk’ toezicht (aanhalingstekens van de auteurs), zoals het verbeteren van de straatverlichting en gelegenheidsbeperkende maatregelen als verbeterd hang- en sluitwerk, blijkt effectief om de criminaliteit terug te dringen. Van heel veel andere maatregelen is niet met zekerheid of grote waarschijnlijkheid vast te stellen of het effect op de veiligheid positief of negatief is. In een latere studie (2008) noemen Noijs & Wittebrood het functioneel toezicht uit oogpunt van effectiviteit ‘veelbelovend’. De sceptische conclusies met betrekking tot het effect van leefbaarheidsactiviteiten van woningcorporaties in het rapport *De baat op straat* van Marlet et al (2009) zijn hiervoor al aangehaald (zie paragraaf 8.2.1).

Sinds het najaar van 2008 is de Leefbaarometer op internet beschikbaar. Met behulp van 49 indicatoren, variërend van het aandeel “stedelijke statuswoningen” en het aandeel niet werkende werkzoekenden tot diefstal uit auto’s en vernieling, is de leefbaarheids situatie voor alle 6ppc-gebieden in Nederland bepaald (Leidemeijer et al, 2008). Er zijn gegevens over verschillende jaren voorhanden, zodat er longitudinale datareeksen beschikbaar zijn. Met behulp van statistische analyses bieden deze datareeksen de mogelijkheid om die factoren te isoleren die het meest bepalend zijn voor de ontwikkeling van de leefbaarheid. Effectieve maatregelen worden vervolgens van deze bepalende factoren afgeleid.

Opvallend is dat de maatregelen die Wittebrood en Van Beem als vermoedelijk effectief bestempelen, binnen het werkgebied van de woningcorporaties vallen. Woningcorporaties kunnen veel betekenen voor de verbetering van de leefbaarheid. Maar wat schieten ze er

<sup>352</sup> Het gaat hier om de sociale veiligheid, dus niet om verkeersveiligheid, milieu-gerelateerde veiligheid e.d.



zelf mee op? Leefbaarheidsmaatregelen leveren voor de woningcorporatie geen directe baten op, behalve dat wellicht de kosten van beheer en onderhoud iets terug zullen lopen. De maatregelen leiden zelden tot huurverhogingen. Ook in dit geval geldt dat de waarde van het vastgoed naar verwachting relatief gezien zal toenemen. De woningcorporatie zal die meerwaarde misschien ten dele in een later stadium kunnen incasseren.

Leidemeijer et al (2010) geven een opsomming van sociaal-fysieke maatregelen waarvan kon worden vastgesteld dat deze een positieve invloed hebben gehad op de ontwikkeling van de leefbaarheid tussen 2002 en 2008 én die er aan hebben bijgedragen dat de ontwikkeling na 2002 positiever was dan voor 2002. Het betreft:

- Participatie van bewoners.
- Investerings in de openbare ruimte algemeen (inclusief aanpak directe woonomgeving en herinrichting pleinen).
- Investerings in groen en water en in duurzaamheid en architectuur.
- Investerings in voorzieningen voor jongeren, minderheden, sociaal-culturele activiteiten en sport.
- Activiteiten in de buurt voor kinderen en projecten gericht op opvoeding en onderwijs van kinderen.
- Sociale projecten voor minderheden.
- Stimuleren wijk/buurteconomie en startende ondernemers.
- Extra toezicht ten behoeve van veiligheid en concrete projecten om veiligheid te verbeteren en overlast te verminderen.

Op de vraag wat de achterliggende mechanismen van deze maatregelen zijn stellen de auteurs dat het aannemelijk is dat een aantal maatregelen (direct of indirect) invloed heeft op het verminderen van onveiligheid en overlast. Ook lijkt het volgens hen dat het beleid aan effectiviteit wint als het op meerdere fronten en integraal wordt ingezet. De door Leidemeijer et al genoemde sociaal-fysieke maatregelen vallen overigens voor een belangrijk deel buiten het werkdomein van woningcorporaties.

In de periode 2005 – 2011 namen de beheerlasten met ruim 30%, van € 1.118 naar € 1.391 per woning per jaar en als onderdeel daarvan namen de personeelslasten (exclusief onderhoud door eigen personeel) bij woningcorporaties toe met ruim 20%, van € 528 tot € 734 per woning (CFV, 2012). Leefbaarheidsuitgaven vormen een deel van deze bedrijfs- en personeelslasten. De uitgaven hiervoor stegen in dezelfde periode van € 49 tot € 115 per woning per jaar (CFV, 2012d). Deze laatste bedragen zijn exclusief het (onbekende) bedrag voor leefbaarheid dat al onder onderhoud werd verantwoord (CFV, 2012d).

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

Fysieke en sociale leefbaarheidsmaatregelen hebben slechts een indirect effect op de kwaliteit van de woningvoorraad. Dergelijke maatregelen kunnen het woongedrag van bewoners

gunstig beïnvloeden, waardoor als mogelijk gevolg de zorg van bewoners voor de woning toeneemt en wellicht ook de bereidheid van bewoners om in huurdersonderhoud en zogenaamde zelfaangebrachte voorzieningen (ZAV's) te investeren toeneemt.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Fysieke en sociale leefbaarheidsmaatregelen hebben in principe geen effect op de betaalbaarheid van woningen, mits dergelijke maatregelen niet leiden tot een significante stijging van de servicekosten.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

Fysieke en sociale leefbaarheidsmaatregelen hebben in principe ook geen effect op de beschikbaarheid van woningen.

### **Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving**

Fysieke en sociale leefbaarheidsmaatregelen zijn uiteraard bedoeld om een optimaal positief effect te hebben op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving. Of het gewenste effect optreedt is al geruime tijd onderwerp van discussie. Niet ingrijpende fysieke maatregelen en niet-fysieke maatregelen zijn er onder meer op gericht om direct of indirect het woongedrag in positieve zin te beïnvloeden waardoor de leefbaarheid verbetert. De vraag is of dergelijke maatregelen voldoende zijn om een kentering in de buurt te bewerkstelligen waardoor de nieuwe huishoudens die instromen gemiddeld een (iets) betere sociaaleconomische positie hebben met als beoogd effect dat de buurt in een positieve ontwikkelingspiraal terecht komt.

### **Het effect op het welzijn van bewoners**

In een buurt waarin de leefbaarheid verbetert zullen bewoners waarschijnlijk wat meer tevreden zijn. Dat betekent niet dat het welzijn van bewoners op een hoger plan getild wordt. Het welzijn hangt af van een groot aantal andere factoren, zoals de gezondheid, de werksituatie en de financiële situatie die mogelijk bepalender zullen zijn voor het welzijn. Omgekeerd geldt dat maatregelen die gericht zijn op verbetering van de sociaaleconomische positie, de gezondheid en de vrijetijdsmogelijkheden de verbetering van de leefbaarheid als neveneffect hebben.

### **Overige effecten**

Geen bijzondere overige effecten.

### **Samenvattend**

Het effect van leefbaarheidsmaatregelen beperkt zich voornamelijk tot de fysieke en sociale kwaliteit van de woonomgeving. Mogelijk is er een klein positief effect op de kwaliteit van de woning, indien een betere leefbaarheid leidt tot zorgvuldiger woongedrag. De invloed op

de betaalbaarheid is gering, mits de kosten geen rechtstreekse invloed op de servicekosten hebben (zie tabel 8-11).

*tabel 8-11: het effect per prestatieveld van fysieke en sociale leefbaarheidsmaatregelen*

Prestatieveld	Aard van het effect
De kwaliteit van de woningvoorraad	Neutraal tot beperkt positief
De betaalbaarheid van het wonen	Neutraal, mits geen grote invloed op servicekosten
De beschikbaarheid van passende woningen	Neutraal
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	Positief (naar verwachting)
Het welzijn van bewoners	Neutraal
Overige prestatievelden	Neutraal

### 8.5.1.12 Nieuwbouw of ter beschikking stelling van maatschappelijk vastgoed

Al sinds jaar en dag bouwen en exploiteren woningcorporaties vastgoed ten behoeve van uiteenlopende maatschappelijke functies. Naar aanleiding van de Europese regelgeving is er discussie ontstaan over de legitimiteit en wenselijkheid van dergelijke activiteiten door woningcorporaties. De discussie is uitgemond in een limitatieve lijst van maatschappelijk vastgoed dat binnen de definitie van de diensten van algemeen maatschappelijk belang (DAEB) valt en waarvoor derhalve staatssteun en borging via het WSW mogelijk is en waarvoor woningcorporaties op voorhand toestemming voor realisatie en exploitatie hebben. Het betreft onder meer buurthuizen, scholen, buurt- en wijkspportvoorzieningen, ruimten voor maatschappelijk werk en welzijnswerk, opvangcentra, gezondheidscentra, ruimten voor dagbesteding van gehandicapten en ouderen, multifunctionele centra voor maatschappelijke dienstverlening en dorps- of wijkbibliotheken. Woningcorporaties mogen zelf bepalen welke financiële restricties of rendementseisen zij aan dergelijke activiteiten willen verbinden. De keuzen van woningcorporaties lopen uiteen van commerciële rendementen tot rendementen die vergelijkbaar zijn met rendementseisen die voor sociale huurwoningen doorgaans worden toegepast.

De meerwaarde van maatschappelijk vastgoed is dat het vastgoed door andere instanties aangeboden maatschappelijke functies mogelijk maakt. Het zijn die functies die voor de

toegevoegde maatschappelijke waarde moeten zorgen. De relatie met de outcome is dus – in tegenstelling met de hiervoor genoemde activiteiten die uitsluitend door de woningcorporatie zelf wordt verzorgd – vrijwel altijd indirect<sup>353</sup>. Het aandeel van het maatschappelijke vastgoed in de realisatie van de maatschappelijke meerwaarde hangt samen met de kans dat die functie niet gerealiseerd zou worden als de woningcorporaties het maatschappelijk vastgoed niet ter beschikking zou stellen. Het zogenaamde 0-alternatief vormt hierbij de referentie. Het eventuele bedrijfseconomische offer dat een gevolg is van de realisatie van het maatschappelijk vastgoed dient afgewogen te worden tegen het verschil tussen de maatschappelijke meerwaarde van het voorgestelde project (de functie die in het vastgoed gerealiseerd wordt) en de maatschappelijke meerwaarde van het 0-alternatief (waarbij die functie niet, beperkter of met hogere kosten gerealiseerd wordt).

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

Het realiseren van maatschappelijk vastgoed heeft geen effect op de kwaliteit van de woningvoorraad.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Het realiseren van maatschappelijk vastgoed heeft geen effect op de betaalbaarheid van de woningvoorraad.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

Het realiseren van maatschappelijk vastgoed heeft geen effect op de beschikbaarheid van passende woningen.

### **Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving**

Sommige voorzieningen die dankzij het maatschappelijk vastgoed in de buurt of dorpskern gerealiseerd worden zullen in de optiek van omwonenden de kwaliteit van het woonmilieu versterken. Dat zou mogelijk kunnen blijken uit de waarde ontwikkeling van het omliggend vastgoed (o.a. Groenland en Visser, 2008). Dit geldt niet voor alle voorzieningen. Sommige voorzieningen zullen immers volgens omwonenden tot overlast kunnen leiden. Denk aan voorzieningen voor maatschappelijke opvang. Ook het veronderstelde negatieve effect zou aan de ontwikkeling van de woningprijzen af te lezen kunnen zijn.

### **Het effect op het welzijn van bewoners**

In principe biedt het maatschappelijk vastgoed huisvesting aan functies die in hoofdzaak bedoeld zijn om het welzijn van bewoners te bevorderen: onderwijs, gezondheidszorg, maatschappelijke opvang, broedplaatsen voor werkgelegenheid etc.. Zoals in de inleiding van deze paragraaf al is aangegeven, is de effectieve bijdrage van de investeerder in het

<sup>353</sup> In bijzondere gevallen kan de woningcorporatie zelf die functie aanbieden. Denk daarbij aan het realiseren van een bedrijfsverzamelgebouw voor startende ondernemingen, waarbij de woningcorporatie ook als huisbaas en facilitator optreedt, zonder dat een andere organisatie als exploitant van bedrijfsruimten en gezamenlijke faciliteiten optreedt.

maatschappelijk vastgoed gerelateerd aan de kans dat deze functies zonder de investering van de woningcorporatie geen of onvoldoende huisvestingsmogelijkheden hebben.

### Overige effecten

Geen bijzondere overige effecten.

### Samenvattend

Het realiseren van maatschappelijk vastgoed heeft een positief effect op de kwaliteit van de woonomgeving (als gevolg van de nabijheid van voorzieningen) en/of op het welzijn van de huurders, indien de huurder zonder de aanwezigheid van de voorziening in de buurt ofwel geen gebruik zou maken van een dergelijke voorziening elders ofwel omwille van de voorziening zou moeten verhuizen (zie tabel 8-12).

*tabel 8-12: het effect per prestatieveld van het realiseren van maatschappelijk vastgoed*

Prestatieveld	Aard van het effect
De kwaliteit van de woningvoorraad	Neutraal
De betaalbaarheid van het wonen	Neutraal
De beschikbaarheid van passende woningen	Neutraal
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	Zowel licht positief als licht negatief (afhankelijk van de te huisvesten voorziening)
Het welzijn van bewoners	Positief (maar afhankelijk van alternatieve huisvestingsmogelijkheden voor de voorziening)
Overige prestatievelden	Neutraal

### 8.5.1.13 Intensiveren van dienstverlening

Het intensiveren van de dienstverlening van woningcorporaties kan velerlei vormen aannemen. Dogge (2002) onderscheidt kerndiensten, hulpdiensten, -goederen en omgeving en additionele diensten en goederen. De kerndienst van de woningcorporatie is het verhuren van woningen. Als hulpdiensten, -goederen en –omgeving noemt Dogge respectievelijk de diensten rond het verhuurproces<sup>354</sup>, de woning en semiopenbare ruimte en de locatie en

<sup>354</sup> Dogge onderscheidt drie typen hulpdiensten: diensten die de verhuurder moet aanbieden om het verhuurproces op gang te brengen, op gang te houden en weer te beëindigen, wettelijk verplichte diensten

woonomgeving. Additionele diensten zijn bedoeld om waarde toe te voegen voor de klant en de dienstverlening te doen onderscheiden van andere aanbieders. Dergelijke diensten kunnen al of niet wonen gebonden zijn (zoals respectievelijk tuinonderhoud en honden uitlaatsdienst)<sup>355</sup>. Uit de studie van Dogge blijkt dat de tevredenheid over de dienstverlening “redelijk zwaar” meeweegt in de overall tevredenheid met het basisproduct (kerndiensten en hulpdiensten) als geheel. De verschillende aspecten van diensten<sup>356</sup> wegen voor huurders ongeveer even zwaar, met uitzondering van onderhoudsdiensten; deze wegen voor huurders van meergezinswoningen beduidend zwaarder.

Het intensiveren van het onderhoud is in paragraaf 8.5.1.8 al aan de orde gekomen. In deze paragraaf beperken we ons tot de overige hulpdiensten – dus uitgezonderd de onderhoudsdiensten – en de additionele diensten. Sommige vormen van dienstverlening hebben (mede) als doel om de leefbaarheid binnen een complex of buurt te vergroten. Denk aan het aanstellen van een huismeester, maatregelen in het kader van het schoonhouden van de omgeving of vuilnisophaal. Hier betreft het vooral vormen van individuele dienstverlening.

Van de additionele diensten wegen de diensten die de veiligheid van de huurder verhogen volgens Dogge het zwaarst, gevolgd door gemaksdiensten (vooral het verhelpen van storingen buiten kantooruren en het aanbieden van een huurdersonderhoudscontract) en vervolgens diensten die de vrijheid van de huurder bevorderen (met name de vrijheid om de woning naar eigen inzicht en smaak aan te passen en de vrijheid om de eigendomssituatie van de woning aan te passen). Succes met additionele diensten is volgens Dogge (onder meer) alleen mogelijk als de hulpdiensten niet tot ontevredenheid leiden bij de huurder<sup>357</sup>.

### Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad

Voor het effect van intensiever onderhoud verwijzen we naar de betreffende paragraaf. Van de overige genoemde hulp- en additionele diensten heeft vooral het vergroten van de vrijheid om de woningen naar eigen inzichten aan te passen een mogelijk effect op de kwaliteit van de woningvoorraad. De mate van vrijheid is onderdeel van het zogenaamde ZAV-beleid van de woningcorporatie (de term ‘ZAV’ staat voor ‘zelf aangebrachte voorzieningen’). Bij

---

(onderhoud, mogelijkheid tot participatie) en facultatieve, maar vanzelfsprekend geachte diensten (zoals het invullen van huurtoeslagformulieren).

<sup>355</sup> Zie voor een verdere toelichting paragraaf 6.3.3.

<sup>356</sup> Dogge noemt met name de klantvriendelijkheid van medewerkers, de snelheid van klachtafhandeling, de (telefonische) bereikbaarheid en de onderhoudsdiensten.

<sup>357</sup> Additionele diensten zijn attractieve reward services. Het aanbieden van deze diensten leidt tot een relatief sterke verhoging van de tevredenheid, maar het ontbreken van deze diensten leidt niet tot een verlaging van de tevredenheid. Additionele diensten leveren alleen succes op indien de specified services en de expected penalty services van voldoende niveau zijn. De specified services betreffen de kerndienst en de hulpgoederen (woning, semiopenbare ruimte en woonomgeving). Een lage kwaliteit van de specified services leidt tot een lage tevredenheid; een hoge kwaliteit tot een hoge tevredenheid. Een lage kwaliteit van de expected penalty services (de ‘vanzelfsprekende’ hulpdiensten) leiden tot een lage tevredenheid. Een hoge kwaliteit leidt echter niet tot een hoge tevredenheid (Dogge, 2002).

wet<sup>358</sup> heeft de huurder het recht om wijzigingen in het gehuurde aan te brengen mits de eigenaar toestemming verleent en de wijziging het verhuurde niet schaadt of in waarde doet dalen. Toestemming is niet nodig als de verwijdering aan het einde van de huurperiode noch voor de huurder noch voor de verhuurder hoge kosten met zich mee brengt. Niet altijd zal de woning objectief gezien aan kwaliteit winnen als de huurder een ZAV aanbrengt. De economische en fysieke duurzaamheid van de woning hangen immers vooral samen met de kwaliteit van het casco en de installaties van de woning, elementen die doorgaans bij een ZAV niet veranderen.

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

De huurders betalen een vergoeding voor de kerndiensten en de hulpdiensten in de vorm van een netto huurprijs en bijkomende servicekosten. Vrijwel alle diensten die in de huurprijs of servicekosten zijn inbegrepen zijn niet facultatief op individueel niveau<sup>359</sup>, in tegenstelling tot de meeste additionele diensten. De niet facultatieve diensten (op individueel niveau) waarvoor servicekosten worden betaald kunnen de betaalbaarheid van het wonen negatief beïnvloeden, maar het gaat doorgaans niet om grote bedragen<sup>360</sup>.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

Het intensiveren van de individuele dienstverlening heeft in principe geen effect op de beschikbaarheid van passende woningen.

### **Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving**

We beperken ons in deze paragraaf tot vormen van individuele dienstverlening. Het intensiveren van deze vorm van dienstverlening kan in principe een indirect effect hebben op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving. Een voorbeeld is het aanbieden van tuinonderhoud en wellicht ook het aanbrengen van inbraak werende voorzieningen<sup>361</sup>. Bij de meeste vormen van individuele dienstverlening is er geen vergelijkbaar effect te verwachten.

### **Het effect op het welzijn van bewoners**

Veel vormen van individuele dienstverlening beogen een positief effect te hebben op het welzijn van de bewoners. Een voorbeeld is het aanbieden van een boodschappendienst. Tegelijkertijd behoren veel, zo niet de meeste van deze additionele diensten tot de categorie activiteiten waarvoor andere instanties primair verantwoordelijk zijn en waarbij de woningcorporatie hooguit als onderaannemer kan optreden. Los daarvan mag men aannemen dat deze activiteiten een positief effect sorteren op het individuele welzijn.

---

<sup>358</sup> Burgerlijk Wetboek, boek 7, artikel 215

<sup>359</sup> Sommige diensten zijn wel op collectief niveau facultatief, zoals huismeesterdiensten, schoonmaak van semiopenbare ruimten of groenonderhoud.

<sup>360</sup> We laten hier de energielasten buiten beschouwing.

<sup>361</sup> Inbraakwerende voorzieningen verhogen het gevoel van veiligheid en kunnen als gevolg daarvan een positief effect hebben op de gepercipieerde kwaliteit van de woonomgeving.

### Overige effecten

Geen bijzondere overige effecten.

### Samenvattend

De effecten van het intensiveren van de dienstverlening op de onderscheiden prestatievelen is gering tot licht positief in het geval van het welzijn van bewoners (zie tabel 8-13).

*tabel 8-13: het effect per prestatieveld van het intensiveren van de dienstverlening*

Prestatieveld	Aard van het effect
De kwaliteit van de woningvoorraad	Neutraal
De betaalbaarheid van het wonen	Licht negatief
De beschikbaarheid van passende woningen	Neutraal
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	Neutraal
Het welzijn van bewoners	Neutraal tot licht positief
Overige prestatievelden	Positief

#### 8.5.1.14 Welzijnsactiviteiten

Welzijn is een veelomvattend en abstract begrip. Allereerst zou dit begrip geoperationaliseerd moeten worden. Wat is welzijn? Het voert ons ver buiten het bereik van deze dissertatie om op deze 'onmogelijke' vraag een gefundeerd antwoord te willen geven. Om het begrip welzijn te operationaliseren sluiten we aan bij een studie van Veenhoven (1999). Hij onderscheidt drie aspecten van welzijn. In mijn eigen woorden:

##### *Levensvoorwaarden*

In deze betekenis verwijst de term welzijn naar de kwaliteit van de leefomgeving, bijvoorbeeld in de vorm van de aanwezigheid van sociaal-culturele voorzieningen in de wijk waar men woont, of de kwaliteit van de verzorgingsstaat.

##### *Levensvaardigheden*

In deze tweede betekenis wordt het begrip welzijn gebruikt voor het vermogen om zich in de eigen omgeving te handhaven. Het gaat dan over 'zelfredzaamheid' en 'ontplooiing' van



capaciteiten. Anders gezegd<sup>362</sup>, het ter beschikking hebben van voldoende hulpbronnen: sociaal kapitaal<sup>363</sup>, cultureel kapitaal<sup>364</sup> en economisch kapitaal<sup>365</sup>. Dat betekent het leven in een prettig sociaal verband als een gezin of een vergelijkbaar microverband en het beschikken over voldoende mogelijkheden om maatschappelijk te participeren.

### *Levensuitkomsten*

In de derde betekenis duidt welzijn op de lengte van de levensduur en in de vrijwaring van beschadigingen (ziekten e.d.). Of anders gezegd: het beschikken over een goede gezondheid en een geest die in balans is.

Andere definities zijn:

1. welzijn is op de eerste plaats een goede gezondheid<sup>366</sup> en ten tweede een leuk gezin/goed huwelijksleven; andere aspecten van welzijn (prettig werk, goed inkomen, veel vrije tijd etc.) komen veel lager in de rangorde. (ontleend aan Van Campen, 2006).
2. *'Welzijn is de mate waarin mensen naar eigen wens en vermogen deelnemen en deel kunnen nemen aan de samenleving. Welzijn is ook de basis van waaruit mensen met anderen werken aan hun sociale omgeving, met als doel zelfredzaamheid, persoonlijke ontwikkeling en ontwikkeling van de sociale kwaliteit'. ([www.wisselwerk.nu](http://www.wisselwerk.nu), Apeldoorn).*

De definitie van Van Campen laat zien wat het begrip welzijn inhoudt als de vraag 'wat houdt welzijn voor u in' aan een groep Nederlanders wordt voorgelegd. De definitie van Wisselwerk.nu is veel meer instrumenteel van karakter; het laat zien wat een belangrijke voorwaarde is om een voldoende mate van welzijn te ervaren, nl. het vermogen om in de samenleving te participeren, ofwel het beschikken over voldoende sociaal kapitaal.

Welzijnsactiviteiten zijn, uitgaande van bovenstaande definities, activiteiten die gericht zijn op het verhogen van het welzijn, dus op de verbetering van de gezondheid, de versterking van het gezinsleven (of van andere verbanden die het karakter van een gezin hebben) en de versterking van de maatschappelijke participatie (dan wel de zelfredzaamheid die nodig is om de gewenste mate van participatie te bereiken).

In opdracht van de SEV en Ymere is een aantal projecten geëvalueerd, die gericht zijn op het welzijn en de maatschappelijke en economische participatie van bewoners van aandachtswijken. Een deel van de evaluaties is uitgevoerd door RIGO (Rosenberg et al, 2008a en b). Zij kozen daarvoor het instrument van de MKBA (zie ook paragraaf 9.2.2 en bijlage 4). Met behulp van deze methode worden niet alleen de kosten en baten voor de investeerder op

<sup>362</sup> Zie bijvoorbeeld Flache en Koekkoek (*Interventies voor een leefbare wijk*; ISW, Rijksuniversiteit Groningen 2009)

<sup>363</sup> Het beschikken over buurtgebonden en buurtoverstijgende relaties.

<sup>364</sup> Betreft vormen van kennis, zoals aangeleerde houdingen en gedragingen, vaardigheden en opleiding die het individu een bepaalde positie en status geven in de samenleving.

<sup>365</sup> Het bezit van economische hulpbronnen, zoals huizenbezit en geld, verdiend uit werk, uitkering of anders.

<sup>366</sup> In toenemende mate op te vatten als gezond leven en geestelijk in balans zijn (Van Campen, 2006).

een rij gezet, maar ook de kosten en baten voor de overige personen en instanties die op enigerlei wijze de gevolgen van de investering ondervinden. Kosten en baten worden, voor zover mogelijk, in euro's uitgedrukt<sup>367</sup>. Het merendeel van deze projecten heeft ten doel om werkloze bewoners weer aan het werk te helpen, maar ook het verhogen van de betrokkenheid bij de buurt en het bestrijden van maatschappelijk isolement van (groepen) bewoners zijn belangrijke doelen. Het maatschappelijk effect van de projecten (het saldo van kosten en baten) is veelal positief, hoewel niet altijd de maatschappelijke baten (volledig) in euro's zijn uit te drukken. De baten komen overwegend bij de gebruikers terecht; de woningcorporatie noteert per saldo kosten. Het effect op de waarde van het vastgoed van de woningcorporatie is doorgaans niet in de berekening meegenomen, omdat het buurteffect (nog) niet waarneembaar was<sup>368</sup>.

De projecten die door de Universiteit van Amsterdam (UvA) zijn beoordeeld hebben alle als doel om door middel van huisbezoeken de (meervoudige) problematiek 'achter de voordeur' te signaleren en door te geven aan hulpverlenende instanties (Cornelissen en Brandsen, 2007). Het gaat daarbij om problemen als oplopende schulden, werkloosheid, huiselijk geweld, psychiatrische problemen e.d.. Vaak is ook het bevorderen van de onderlinge contacten tussen bewoners een belangrijke doelstelling. In een aantal gevallen legt de woningcorporatie de huisbezoeken af. De effecten op de persoonlijke problematiek worden ronduit positief genoemd, hoewel de effecten moeilijk meetbaar zijn. De beoordeling is veelal, en met 'brede instemming' gebaseerd op 'common sense'. "Mensen zitten te springen om hulp" en worden daadwerkelijk goed geholpen, zij het dat de kwaliteit sterk afhankelijk is van de hulpverlener in kwestie. Het effect op de onderlinge betrokkenheid van bewoners is echter beneden verwachting. De UvA verwijst in haar rapport tevens naar twee evaluaties die eerder zijn uitgevoerd met betrekking tot het SIP-project in het Overtoomseveld in Amsterdam ('Sociaal InvesteringsPlan'). De laatste van de twee is een evaluatie van Regioplan Beleidsonderzoek die gebruik heeft gemaakt van de SROI-methode. Ook hiervoor gold een gebrek aan adequate gegevens. Niettemin is ook bij deze evaluatie de conclusie dat het project vermoedelijk een positieve uitkomst heeft (een positieve maatschappelijk rendement).

De UvA geeft aan dat het huisbezoek een oud instrument in een nieuwe jas en in een nieuw tijdsgewricht is. Bemoeizucht mag weer en de positieve effecten zijn evident. In de evalua-

<sup>367</sup> De methode lijkt sprekend op die van de Social Return On Investment, die door de SEV in een experiment over huismeesters is toegepast. Zie P. Scholten, 2003.

<sup>368</sup> Eén uitzondering op dit laatste; een project van Ymere. Timorplein 21 (Amsterdam) is een nieuw cultureel en economisch centrum in de Indische Buurt. Het bedrijfsverzamelgebouw biedt onderdak aan een hostel, een café/restaurant, een bioscoop, podia, congres- en vergaderruimtes, een digitaal trapveld, 36 kleinschalige bedrijfsruimtes voor startende ondernemers en een internationaal onderzoeksinstituut. Uit de MKBA Timorplein bleek dat dit project een hoog maatschappelijk rendement oplevert. Bovenop eerdere fysieke investeringen in de buurt hebben de voorzieningen geleid tot extra aantrekkelijkheid van de buurt, wat tot uitdrukking komt in de waardeinstijging van de woningen in de directe omgeving van het plein. Deze blijken beduidend hoger te liggen dan die in de rest van de Indische Buurt en de rest van Amsterdam. De vraag is of die waardstijging (mede) een gevolg is van het Timorpleinproject. Het valt niet uit te sluiten dat het project meelift of de golven van een proces van gentrification dat al langer aan de gang is.

tie blijft echter grotendeels buiten beeld wat het belang van de woningcorporatie is. Zij zouden volgens de UvA vanzelfsprekend ook ten aanzien van de situatie ‘achter de voordeur’ hun verantwoordelijkheid moeten nemen. Het effect op de vastgoedwaarde is niet gemeten; de vraag is of er op afzienbare termijn zo’n effect zal zijn. De UvA constateert ook dat dit spanningen op strategisch niveau kan opleveren, als dergelijke activiteiten uit de marge komen. De relatie met vastgoedsturing en daarmee met de kerntaak van woningcorporaties is immers slechts minimaal. Deze evident effectieve ‘bijvangst’ van corporatieactiviteiten zou echter verloren gaan, indien de woningcorporaties deze inspanningen ‘achter de voordeur’ zouden schrappen.

### **Het effect op de kwaliteit van de woningvoorraad**

Welzijnsactiviteiten hebben geen direct effect op de kwaliteit van de woningvoorraad. Er kan wel sprake zijn van een beperkt indirect effect, indien een vooruitgang in het welbevinden en / of de welvaartspositie een positief effect heeft op de zorg van de bewoners voor de woning (en woonomgeving).

### **Het effect op de betaalbaarheid van het wonen**

Het aanbieden van welzijnsactiviteiten heeft in principe geen effect op de betaalbaarheid van woningen, tenzij de woningcorporatie bepaalde welzijnsactiviteiten bekostigt uit haar algemene middelen met een mogelijk opwaarts effect op de huur prijzen.

### **Het effect op de beschikbaarheid van passende woningen**

Het aanbieden van welzijnsactiviteiten heeft in principe geen effect op de beschikbaarheid van passende woningen.

### **Het effect op de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving**

Welzijnsactiviteiten hebben geen direct effect op de kwaliteit van de woonomgeving, maar er kan, evenals bij de kwaliteit van de woningvoorraad, wel sprake zijn van een beperkt indirect effect.

### **Het effect op het welzijn van bewoners**

Eerder dan in de volkshuisvesting is er in kringen van het welzijnswerk aandacht ontstaan voor de effecten van activiteiten (zie onder andere Doorten & Rouw, 2006). In een aantal welzijnssectoren zijn initiatieven genomen tot het oprichten van databanken waarin projectkenmerken en resultaten van effectmetingen zijn opgenomen. Uiteraard is bij elk van die projecten de vooronderstelling dat de activiteiten zullen leiden tot een verbetering van het welzijn van de betrokken cliënten. Effectevaluaties zullen hopelijk aan het licht brengen of – of liever gezegd onder welke condities – deze premisse klopt.

### **Overige effecten**

Geen bijzondere overige effecten.

## Samenvattend

Het effect van welzijnsactiviteiten heeft vanzelfsprekend alleen betrekking op het prestatieveld 'welzijn', hoewel de effecten zeer lastig te meten zijn (zie tabel 8-14).

*tabel 8-14: het effect per prestatieveld van welzijnsactiviteiten*

<b>Prestatieveld</b>	<b>Aard van het effect</b>
<b>De kwaliteit van de woningvoorraad</b>	Neutraal; wellicht licht positief neveneffect
<b>De betaalbaarheid van het wonen</b>	Neutraal tot licht negatief
<b>De beschikbaarheid van passende woningen</b>	Neutraal
<b>De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving</b>	Licht positief
<b>Het welzijn van bewoners</b>	Positief, hoewel vaak lastig aannemelijk te maken
<b>Overige prestatievelden</b>	Neutraal

## 8.5.2 Maatschappelijke effecten van woningcorporatieactiviteiten naar stakeholders

In de allocatiemethodiek maken we een onderscheid tussen de kosten en de baten. De kosten zowel als de baten worden door verschillende partijen gebracht respectievelijk geïn-casseerd. De Kam en Deuten spreken van investeerders en incasseerders (De Kam & Deuten, 2009). De investeerders en incasseerders zijn niet per definitie dezelfde. Soms is een investeerder tevens een incasseerder, soms is een partij louter een investeerder – denk aan de subsidiërende overheid – , soms is een partij louter een incasseerder – denk aan omwonenden van een project van wie de woningen in waarde stijgen als gevolg van het project –. In tabel 8-15 is een overzicht opgenomen (naar De Kam en Deuten, 2009).

tabel 8-15: *Investeerders en incasseerders (bron: De Kam en Deuten, 2009)*

		Incasseerder	
		Ja	nee
Investeerder	ja	Zijn kosten en baten voor de investeerder tenminste met elkaar in evenwicht?	Welke drijfveer heeft de investeerder om kosten te maken zonder een baat te verwachten?
	nee	Is de incasseerder een 'free rider'; is de incasseerder bereid om kosten te accepteren?	Geen betrokkenheid.

Naar analogie van figuur 8-1 onderscheid ik de volgende stakeholders<sup>369</sup>:

- Zittende huurders
- Woningzoekenden
- Omwonenden
- Gemeente
- (Overige) samenwerkingspartners
- De stedelijke gemeenschap
- Maatschappij algemeen

Er bestaat een categorie stakeholders die, net als de woningcorporatie, zelf dienstverleners zijn en bedrijfseconomische gevolgen van de betreffende interventie door de woningcorporatie kunnen ondervinden. Dit bedrijfseconomisch gevolg kunnen deze dienstverleners – laten we aannemen dat het gevolg positief is – doorgeven aan hun doelgroepen. Deze doelgroepen vertonen overigens vaak een overlap met de doelgroep van de woningcorporatie. In principe kan dit een signaal zijn voor de woningcorporatie om te proberen om een deel van de investering bij de betreffende dienstverlener neer te leggen, in het bijzonder indien de dienstverlener een commerciële onderneming betreft.

Dat betekent dat we ten aanzien van de stakeholders van de woningcorporatie in het geval van de allocatieopgave in ieder geval drie groepen moeten onderscheiden: de doelgroep van beleid, de overige particulieren die profijt hebben van de corporatieactiviteiten en collega dienstverleners<sup>370</sup>.

Dat betekent dat we naast tabellen in paragraaf 8.5.1, waarin de activiteiten van de woningcorporatie zijn uitgezet tegen de verschillende prestatievelden, ook een tabel kunnen

<sup>369</sup> Ten opzichte van figuur 8-1, waarin alleen een onderscheid is gemaakt naar gemeenschappen en niet naar stakeholders, zijn de gemeente en de overige samenwerkingspartners als stakeholder toegevoegd.

<sup>370</sup> Deze laatste groep wordt ook wel met de term coproductanten aangeduid.

presenteren waarin de activiteiten zijn uitgezet tegen de verschillende incasseerders (tabel 8-16). De in de tabel opgenomen waarden zijn ter illustratie overgenomen uit de praktijktoets met het prototype (bijlage 8)<sup>371</sup>.

*tabel 8-16: effecten naar activiteiten en incasseerders (voorbeeld)*

Het effect voor:	Zittende huurders / woningzoekenden	Omwonenden	Ge-meente	Samen-werkings partners	De stedelijke gemeenschap	Maatschappij algemeen
Sloop en vervangende nieuwbouw	€ 59.900	€ 2.600	€ 0	€ 0	€ 0	- € 10.700
Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw	€ 65.200	€ 4.400	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Aankoop van bestaande particuliere koop- en huurwoningen	€ 15.700	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Verkoop van sociale huurwoningen	- € 8.900	-€ 300	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Renoveren sociale huurwoningen	€ 11.900	€ 1.300	€ 0	€ 0	€ 0	- € 2.000
Fysiek toegankelijk maken sociale huurvoorraad	€ 4.300	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Intensiveren van onderhoud	- € 1.000	- € 500	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Prijsaanpassing (neerwaarts)	- € 5.000	- € 700	€ 0	€ 0	€ 0	-€ 4
Energiebesparende maatregelen aanbrengen	€ 13.300	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 1.000
Leefbaarheidsmaatregelen fysiek en sociaal	€ 34.400	€ 122.000	€ 5.000	€ 0	€ 0	€ 0
Nieuwbouw en aankoop van maatschappelijk vastgoed	€ 26.100	- € 26.100	- € 45.000	€ 48.600	€ 0	€ 0

<sup>371</sup> Om praktische redenen betreft het hier niet alle typen activiteiten. Het betreft bedragen per activiteit of woning.

Soms zal blijken dat het bedrijfseconomisch effect voor coproducenten groter zal zijn dan elk ander effect dat de maatregel veroorzaakt. Een goed voorbeeld is een project dat woningcorporatie Haag Wonen heeft uitgevoerd in het kader van de bestrijding van onrechtmatige bewoning. Uit een in opdracht van Haag Wonen uitgevoerde MKBA bleek dat de gemeente Den Haag het grootste profijt had, omdat in veel gevallen woonfraude gepaard ging met vooraf niet bekende uitkeringsfraude en de geldelijke waarde van de uitkeringsfraude bleek aanzienlijk hoger dan de overige baten van de aanpak (Wever et al, 2012).

Voor de allocatiemethodiek zijn beide dimensies – effecten naar prestatievelden en effecten naar stakeholders – van belang. In het rekenmodel dient deze indeling dan ook terug te komen.

## **8.6 Meting en waardering van maatschappelijke effecten**

### **8.6.1 De kenbaarheid van maatschappelijke effecten en de consequenties voor de afwegingsfunctie en de besluitvorming**

De hoogst haalbare bewijsvoering met betrekking tot het causale verband tussen activiteit en effect is de status van ‘evidence based’. In veel, zo niet de meeste situaties is een dergelijke bewijsvoering volgens de regelen der kunst niet haalbaar en zal de onderzoeker en de beleidsmaker genoegen moeten nemen met een argumentatie met een lagere status. Pawson (2006: 49) geeft de volgende hiërarchische opsomming van hard tot zacht bewijs:

- Randomized controlled trials
- Quasi experimentele onderzoeken
- Vooraf en achteraf vergelijkingen
- Crosssectie onderzoeken met een random steekproef
- Procesevaluaties, ontwerpstudies en actieonderzoek
- Kwalitatieve casestudies en beschrijvend onderzoek
- Projectbeschrijvingen en voorbeelden van best practises
- Mening van experts en professionals
- Mening van gebruikers

De systeemtheoretische benaderingen van de werkelijkheid brachten een grote populariteit van systemen voor prestatiemeting met zich mee die rationele vormen van sturing zouden moeten ondersteunen (zie onder meer Kaplan & Norton (1992) en Osborne & Gaebler (1993)). Veel onderzoekers zijn hier echter sceptisch over en twijfelen er aan of het causale verband tussen activiteiten en gevolgen steeds aantoonbaar is of zelfs aannemelijk te maken dan wel dat effect- en prestatiegegevens slechts een bescheiden of zelfs een negatieve rol kunnen vervullen in de sturing van organisaties. Deze auteurs brachten naar voren dat

de complexiteit van sociale systemen zowel binnen als rondom organisaties een systeem-theoretische benadering onmogelijk maakte.

Zo stelt Hoenderkamp in zijn dissertatie dat maatschappelijke problemen vaak ambigu zijn: ongekend (vanwege een gebrek aan feitenkennis), grenzeloos (causaliteiten strekken zich in aard en – verleden – tijd oneindig uit<sup>372</sup>) en multi-interpretabel. Dat laatste mede vanwege de verschillende interpretatiekaders van de betrokkenen, waardoor er sprake is van ambivalentie ten aanzien van de wijze waarop verschillende mensen de problemen benaderen (Hoenderkamp, 2008: 227). Resultaat is dat beleidsdoelen veelal vaag zijn. Daarnaast speelt dat er weinig of slechts beperkte kennis beschikbaar is over hoe doelen met betrekking tot maatschappelijke problemen bereikt kunnen worden; oplossingen zijn doorgaans niet ‘evidence based’, noch wat betreft de inhoud, noch wat betreft de procesgang. Kennis is veelal ondergeschikt aan de politieke dimensie van beleidsvorming. Hoenderkamp verwijst naar de zogenaamde ‘wicked problems’, zoals gedefinieerd door Rittel en Webber (1973: 6). Binnen de ‘sociale pijler’ kan volgens Hoenderkamp een groot aantal problemen als ‘wicked problems’ worden aangemerkt; unieke problemen die zich nauwelijks laten definiëren en verklaren, ‘eindeloos’ zijn, niet van welomschreven en sluitende oplossingen zijn te voorzien<sup>373</sup> en onderdeel vormen van een lange keten van voor- en achterliggende problemen.

Volgens Hargrove en Glidewell (1990) wordt de sociale pijler gekenmerkt door ‘impossible jobs’, klussen die worden gekenmerkt door een gebrekkig publiek draagvlak voor de doelgroep, een hoge conflictintensiteit tussen belangrijke stakeholders, een weinig sterke ‘beleidsmythe’<sup>374</sup> en een laag publiek vertrouwen in de professionaliteit van de sector<sup>375</sup>. De aard van het ‘beleidsobject’ is ‘wicked’; de aard van het besluitvormingsproces met betrekking tot wicked problems is doorgaans verre van (doel)rationeel; er wordt niet aan de criteria van rationele besluitvorming voldaan. Op z’n best wordt een oplossing gekozen die voor de betrokkenen ‘goed genoeg’ is. Met andere woorden, noch aan de voorkant, noch aan de achterkant van de beleidscyclus wordt duidelijk hoe effectief interventies in het sociaaleconomische domein zijn.

Pawson (2006) noemt interventies in het sociale domein “complexe systemen binnen complexe systemen”. Hij legt onder meer de nadruk op de context van maatschappelijke problemen. Centrale vraag in het onderzoek naar het causale verband tussen interventies en effecten dient zich te richten op drie samenhangende items: voor wie, in welke omstandig-

<sup>372</sup> Geciteerd uit Rittel en Webber (1973: 6).

<sup>373</sup> De natuurwetenschappelijke methode, waar onder meer de ‘evidence based’ aanpak uit voortvloeit is nauwelijks van toepassing op het sociale domein. Er zijn vrijwel geen algemeen geldende wetmatigheden en empirische kennis heeft lang niet altijd een generieke geldigheid. Buiten dat is om praktische en ethische redenen een evidence based benadering vaak niet goed mogelijk (zie ook Hortulanus, R.P. (2003); *Kennis, sociaal beleid en sociale interventie*; in: Beschouwingen over de sociale sector (R.P. Hortulanus, J.E.M. Machielse, red.); Elsevier, Overheid).

<sup>374</sup> Bij een sterke beleidsmythe staat de richting van het beleid niet ter discussie. Zo dient de maatschappij bij voorkeur gezonder en veiliger te zijn. Dat geldt niet voor thema’s als welzijn en integratie, want wat is welzijn en wat zijn de kenmerken van goede integratie?

<sup>375</sup> Zie Hargrove, E.C en J.C. Glidewell (1990).



heden en met welke specificaties is een programma van activiteiten effectief? De context kent volgens Pawson vier relevante aspecten (geciteerd uit Deuten, 2010: 3):

- de individuele capaciteiten van de hoofdrolspelers, zowel de uitvoerders, als de ‘ontvangers’;
- de interpersoonlijke relaties die de interventie dragen;
- de institutionele setting waarin de interventie zich voltrekt: welke cultuur, welke restricties worden er opgelegd vanuit bijvoorbeeld ‘het beleid’?;
- het infrastructurele systeem: welke ondersteuning krijgt de interventie vanuit de organisatie, welke middelen zijn beschikbaar, is er draagvlak?

Torenvlied en Akkerman (2005: 41) noemen een aantal redenen waarom het causale verband tussen interventie en effect vaak moeilijk of onmogelijk is te duiden:

- Effecten laten vaak lang op zich wachten, zeker in het sociale domein;
- Er kunnen zich neveneffecten voordoen op andere vraagstukken dan waarvoor de interventies primair zijn bedoeld;
- De werkelijkheid is dynamisch waardoor de problematiek waarvoor de interventie bedoeld was, verschoven is tegen de tijd dat de maatregel wordt uitgevoerd;
- Effecten zijn soms niet of moeilijk waarneembaar, omdat de interventie preventief bedoeld is.

Garretsen et al (2005: 659) voegen daar nog enkele aspecten aan toe die er toe leiden dat evidence-based interventies (in het sociale domein) nog (te) weinig gebruikt worden:

- De huidige organisatiecultuur in diverse maatschappelijke sectoren schept geen geschikt klimaat voor dergelijke interventies. Effectmetingen kunnen er bovendien toe leiden dat de bewegingsvrijheid – en als gevolg daarvan het werkplezier – van professionals in het veld beperkt wordt.
- De beleidsruimte van veel (gesubsidieerde) organisaties is relatief gering. Als effecten volgens systematische metingen uitblijven, is de kans groot dat subsidies vervolgens opdrogen.
- Systematisch evalueren (en innoveren) kost geld en de meeste organisaties willen de schaarse subsidiemiddelen niet hieraan uitgeven ten koste van de reguliere activiteiten. Ook krijgen professionals in het veld onvoldoende gereedschappen in hun vooropleiding mee om systematisch te evalueren en te innoveren.
- En inhoudelijk: de wetenschap dat evaluatie-uitkomsten doorgaans tijd- en plaatsgebonden zijn is voor veel professionals reden om niet systematisch te willen evalueren.

De harde eis van evidence-based is dan ook zelden realistisch, ook niet als de prognose van effecten gestoeld is op meta-analyses van een reeks van project-reviews. Doorgaans moeten beleidsmakers zich tevreden stellen met bewijsvoeringen die lager in de hiërarchie van

bewijsgronden te vinden zijn. Niettemin moet volgens Pawson voor de onderzoeker ‘refutation’ (weerlegging of falsificatie) de leidraad zijn en niet ‘replication’ (kopieerbaarheid).

In de volkshuisvestingssector worden weinig interventies gepleegd die ‘evidence based’ zijn – zoals bijvoorbeeld wel in de gezondheidszorg usance is. Zo wordt er bij pilots of experimenten nauwelijks gebruik gemaakt van randomized controlled trial (RCT) methoden (Booij, 2008). Er heeft in de (prestatie)velden ‘leefbaarheid’ en ‘zorg en welzijn’ wel een aantal evaluatiestudies plaatsgevonden die een plek krijgen in twee recent opgezette projectendatabases<sup>376</sup>.

Ook al is de bewijsvoering hard, dan nog is het de vraag of de uitkomsten (het ‘bewijs’ met betrekking tot de werkzaamheid van een voorgestelde interventie) een positieve bijdrage levert of kan leveren aan de interveniërende partij en / of aan de maatschappij. Paton (2003) beschrijft een groot aantal belemmeringen en valkuilen die er toe kunnen leiden dat de prestatiemeting of effectmeting die nodig is voor de bewijsvoering per saldo een last is in plaats van een lust. Zo kan de prestatiemeting – eventueel in combinatie met het registreren van input en output – zelf een last zijn voor de organisatie. Maar ook kunnen de uitkomsten in het besluitvormingsproces om uiteenlopende redenen genegeerd worden of ondergeschikt gemaakt aan de emotionele en politieke argumenten (zie hoofdstuk 4). Al met al maakt dat van een effectmeting en zeker van een prestatiemeting een *“evolving, often controversial construct”* (Paton, 2003, druk 2007: 163).

Ook andere auteurs plaatsen belangrijke vraagtekens bij het nut van prestatiemetingen (Greiling, 2005; De Bruijn, 2002). De Bruijn stelt dat een resultaatgericht bestuur zelfs perverse resultaten in de hand zou kunnen werken, omdat medewerkers zich uitsluitend gaan richten op prestatie-indicatoren met betrekking tot de efficiëntie van dienstverlening en geen aandacht meer hebben voor inhoudelijke doelstellingen en effectiviteit (De Bruijn, 2002: 67).

Alle kritiek heeft ertoe geleid dat de systeemtheoretische benadering van karakter veranderd is; eraan toegevoegd zijn elementen van zachtere methodologieën en zelfreproductie (autopoiesis) (Stewart & Ayres, 2001: 1). Tegelijkertijd hebben andere methodologische scholen aan populariteit gewonnen. Organisaties gedragen zich volgens die denkmogelijken als organische systemen waarvan het gedrag niet (volledig) verklaard kan worden door de eigenschappen van systemen waaruit die organisaties voortkomen (zie o.a. Teisman, 2005). De onvoorspelbare relaties tussen medewerkers onderling en tussen organisaties onderling leiden tot onvoorspelbare uitkomsten (prestaties). Dat maakt het gebruik van prestatiemetingen en van de daarop geënte sturing misplaatst of zelfs onmogelijk (Stacey, 1993: 156).

Wat betekent het feit dat er weinig of geen harde bewijzen zijn voor het causale verband tussen activiteiten en effecten? En wat betekent het dat prestatiemetingen of effectmetingen soms een averechts effect hebben of inherent misplaatst zouden zijn? Is sturen (afwe-

<sup>376</sup> Het betreft het kenniscentrum ‘Wat Werkt in de Wijk’ ([www.wwidw.nl](http://www.wwidw.nl)) en het kenniscentrum ‘10 voor MKBA’ (<http://10voormkba.rigo.nl>).

gen, besluitvormen en interveniëren) op basis van ‘outcome’ dan onverstandig of zelfs misleidend? Deze vraag is om te beginnen ontkennend te beantwoorden met behulp van een logisch principe: als expliciete rationele argumenten voor een (beleids)keuze ontbreken, zullen er impliciete of intuïtieve argumenten bestaan, in de veronderstelling dat een besluit nooit louter op basis van politieke of opportunistische redenen genomen zal worden (zie ook hoofdstuk 3). In de praktijk kan het gewicht van impliciete of expliciete rationele argumenten, gemaskeerd door ‘verhalen’, echter klein zijn.

Ondanks de gedeelde scepsis vinden diverse onderzoekers dat er mogelijkheden zijn om de werking van complexe systemen te begrijpen (onder meer Pascale, 1999). Performance management en sturing zijn mogelijk zolang men bereid is te accepteren dat de bijdragen van elke afzonderlijke actor binnen de organisatie niet volledig kan worden bepaald en dat de output of de outcome van de werkzaamheden stochastische grootheden zijn, onderhevig aan risico en onzekerheid, in plaats van de deterministische uitkomsten in de systeembenadering. De organisatie wordt beschouwd als een black box, maar wel één met duidelijke, oorzakelijke relaties met de actoren en objecten in zijn omgeving. Performance management kan een belangrijk hulpmiddel zijn bij het evalueren van bestaande praktijken en het formuleren van aanbevelingen voor het toekomstige beleid. Prestatiemeting en besturing vormen zodoende meer een praktische dan een theoretische oefening (Koopman et al, 2008: 10).

Deuten (2010: 6) stelt voor om een ‘lingua franca’ te ontwikkelen met behulp waarvan professionals en experts *“interventies en hun (lokale) effectiviteit uniform kunnen beschrijven, inclusief de rijke context van interventies, de gehanteerde veranderingstheorie en de beoogde en gerealiseerde effecten”*. Deuten pleit in navolging van Pawson (2006) voor ‘multiple case studies’ in plaats van een enkele case-beschrijving. Uit een dergelijke vorm van meta-analyse ontstaan rode draden, ‘ideas’, waarmee we nieuwe interventies kunnen verkrijgen, zelfs over de grenzen van domeinen of sectoren heen.

Naast de reguliere (ex post) evaluaties kunnen ex ante evaluaties ook bijdragen aan meer inzicht in de mogelijke effecten van interventies. Twee soorten methoden wil ik noemen: modelbouw op basis van systeemkundige benaderingen en beschrijvende (geautomatiseerde) modellen. Deze methoden vormen het ‘middenveld’ van de hiërarchie van Pawson die aan het begin van deze paragraaf is gegeven. Voorbeelden van de eerste zijn de zogenoemde effectenarena (ontwikkeld in opdracht van de SEV; De Kam & Deuten, 2009), de probleemboom of doelstellingenboom (Van Os, 2008a), de groepsmodelbouw (Rouwette et al, 2008), de waardenzeef (Deuten, 2007) en de Argumentenfabriek (zie: [www.argumentenfabriek.nl](http://www.argumentenfabriek.nl)). Deze methoden zijn bedoeld op de discussie over mogelijke effecten van interventies te structureren en optimaal gebruik te maken van de kennis en ervaring van verschillende betrokkenen. Voorbeelden van de tweede soort methoden zijn de systeembenadering, onder andere door Forrester toegepast op stedelijke ontwikkeling (Forrester, 1968, Van de Lindt et al, 2002, Joustra, 2004), demografische modellen en wo-

ningmarktsimulatiemodellen als Houdini en Pearl (CBS en Ruimtelijk Planbureau<sup>377</sup>) en Socrates (ABF<sup>378</sup>) en verschillende prognosemodellen die specifiek ontwikkeld zijn (of worden) voor volkshuisvesters (Van Os, 2007, Ortec Finance<sup>379</sup>). Deze modellen zijn bedoeld om de werkelijkheid na te bootsen op een zodanige wijze dat de uitkomsten van het model een redelijke weergave zijn van de werkelijk te verwachten uitkomsten. Er is op dergelijke modellen veel kritiek mogelijk, die er grosso modo op neer komt dat de werkelijkheid te complex is om in een model te vervatten.

Uit het verkennend onderzoek onder woningcorporaties blijkt dat ongeveer de helft van de respondenten de volkshuisvestelijke en andere maatschappelijke effecten betreft bij de investeringsafwegingen (zie bijlage 2). Circa twee derde deel van deze groep (ca. 40% van alle respondenten) hanteert hierbij kwantitatieve normen. Nog geen kwart van de respondenten gebruikt specifieke instrumenten bij het vooraf bepalen van het maatschappelijk effect van voorgestelde activiteiten. Driekwart van de respondenten heeft hier wel behoefte aan. Al met al is de conclusie gerechtvaardigd dat het in de corporatiesector nog geen algemeen gebruik is om op systematisch wijze de verwachte effecten van activiteiten bij de allocatie van middelen te betrekken.

De effecten die in deze dissertatie aan de orde zijn, hebben betrekking op uiteenlopende prestatievelden. De mate van hardheid waarmee causale verbanden tussen activiteit en effect kunnen worden beschreven verschilt van veld tot veld. Het effect van activiteiten op de betaalbaarheid is doorgaans heel goed te voorspellen, maar dat geldt zeker niet voor het effect van activiteiten op het welzijn van huurders. Vanaf paragraaf 8.6.3 zal ik per prestatieveld aangeven hoe het met die hardheid is gesteld.

## 8.6.2 Algemene eisen te stellen aan meten, waarderen en normeren

De allocatie van beschikbare middelen – het centrale onderwerp van dit onderzoek – is verbonden met de te leveren maatschappelijke prestaties of te realiseren effecten, dus met de outcome van de inspanningen van de woningcorporaties. Dat betekent dat we in het kader van dit onderzoek indicatoren of meetgrootheden dienen te formuleren die de maatschappelijke effecten die verondersteld worden een gevolg te zijn van de voorgestelde programma's van maatregelen tot uitdrukking brengen.

De meetgrootheden of indicatoren dienen in het algemeen aan de volgende eisen te voldoen (o.a. Maas, 2001; Ahaus & Diepman, 2005; Van Uchelen, 2006):

- Relevantie; de indicator is afgeleid van succesbepalende factoren of doelstellingen;

<sup>377</sup> Zie "PEARL: een nieuw regionaal prognosemodel" van A. de Jong en M. Alders in *'Bevolkingstrends, 3e kwartaal 2006'* van het Centraal Bureau voor de Statistiek. Zie ook paragraaf 8.6.5.

<sup>378</sup> Socrates is voortgekomen is uit de modellen SONAR en QUATRO. Het is een dynamisch macrosimulatie-model waarin demografische ontwikkelingen en woningmarktontwikkelingen parallel en onderling afhankelijk worden gesimuleerd. Zie ook paragraaf 8.6.5.

<sup>379</sup> Ortec Finance heeft het prognosemodel 'Strategisch Beleidsinstrument' ontwikkeld. Dit model optimaliseert meerjaren investeringsscenario's voor een opgegeven wensportefeuille binnen financiële restricties.

- Validiteit; de indicator meet wat hij beoogt te meten;
- Betrouwbaarheid; de indicator is eenduidig, precies en consistent;
- Vergelijkbaarheid; voor de indicator is een passende meetschaal (met inbegrip van een normstelling) vastgesteld die in de tijd stabiel blijft;
- Responsiviteit; de indicator meet verklaarbare veranderingen in prestaties;
- Uitvoerbaarheid; de gegevens voor de indicator zijn zonder overmatige in spanningen periodiek te verkrijgen.

Omdat de indicatoren ingezet worden in te prognosticeren prestaties is de mate waarin de indicator bruikbaar is voor prognoses een aanvullende eis:

- Bruikbaar voor prognoses

Indicatoren vallen daarnaast uiteen in objectieve en subjectieve indicatoren (Ahaus & Diepman, 2005). Objectieve indicatoren betreffen meetgegevens over feiten: handelingen, gedrag, toestanden, situaties en dergelijke. Subjectieve indicatoren betreffen meetgegevens over meningen of oordelen van klanten, bewoners et cetera. De subjectieve indicatoren voldoen vaak onvoldoende aan de bovengenoemde eisen, waardoor vooralsnog de voorkeur uitgaat naar de objectieve indicatoren. Het onbenut laten van subjectieve indicatoren heeft als nadeel dat deze indicatoren soms een ander, zelfs tegenstrijdig beeld van een situatie kunnen weergeven, terwijl het subjectieve beeld vaak bepalend is voor het gedrag (van bijvoorbeeld bewoners) en daarmee wel degelijk relevant voor de sturing (of de allocatie)<sup>380</sup>.

Bij de toepassing van indicatoren in het kader van de allocatiemethodiek betreft het de in de toekomst te verwachten (ex ante) effecten en niet de reeds opgetreden effecten. Niettemin is het zinvol de indicatoren te toetsen aan de bovengenoemde eisen, omdat het in het kader van de ondernemingssturing (het 'sluiten' van de beleidscyclus) sterk aan te bevelen is om met behulp van dezelfde indicatoren (ex post) de daadwerkelijke prestaties te meten en te vergelijken met de prestatieprognoses die in het kader van de allocatie zijn vastgelegd. Dit maakt bijsturing van beleid mogelijk, maar draagt ook bij aan de verbetering van toekomstige prognoses.

Voor elk van de prestatievelden geldt dat de effecten (te benoemen als kosten en baten) worden uitgedrukt in meetgrootheden die passend zijn voor het betreffende prestatieveld en bovendien in principe voldoen aan de hierboven gestelde eisen.

Kosten en baten zijn afhankelijk van de betrokken partij bedrijfsmatig of particulier van karakter. Bedrijfsmatige kosten en baten zullen doorgaans in euro's of andere valuta worden uitgedrukt. Particuliere kosten en baten worden soms in geld uitgedrukt (denk bijvoorbeeld aan een huurverhoging of -verlaging), maar vaker nog in andere grootheden. Indien de

---

<sup>380</sup> Een bekend voorbeeld betreft de veiligheid. De subjectieve veiligheidsbeleving is soms tegengesteld aan het beeld dat de (objectieve) politiestatistieken weergeven. Toch zal de bewoner zijn (ver huis)gedrag baseren op zijn of haar subjectieve beleving.

kosten of baten in eerste aanleg in andere grootheden dan in valuta worden uitgedrukt bestaat soms de mogelijkheid om de kost of baat alsnog te monetariseren. Hiervoor zijn verschillende technieken voorhanden (zie o.a. Eijgenraam et al, 2000; Ecorys & Verweij Jonker Instituut, 2008; Larsen & De Boer, 2011). In de paragrafen 8.6.3 en verder wordt nader op deze mogelijkheden ingegaan.

De laatst genoemde technieken laten geen normering toe; de waardering in euro's is een absoluut gegeven en geen rapportcijfer waarbij een '6' nipt voldoende is. Dat neemt niet weg dat de woningcorporatie in sommige gevallen op grond van onder andere haar ethische beroepsopvatting een onder- of bovengrens wil stellen aan een effect, bijvoorbeeld een bovengrens aan de woonlasten of een ondergrens aan de kwaliteit. Dat kan in het allocatiemodel opgelost worden door inhoudelijke restricties te verbinden aan de uitkomsten van het (reken)model. Bijvoorbeeld: de sociale huurvoorraad (huur < € 681, prijspeil 1-1-2013) dient tenminste x woningen te omvatten of de gemiddelde resulterende marktwaarde per m<sup>2</sup> dient tenminste € 1.000 te zijn. Dergelijke restricties kunnen overigens ook om andere redenen aan de uitkomst verbonden worden; zie paragraaf 9.3.1.

### 8.6.3 De kwaliteit van de woningvoorraad

Kwaliteit is een begrip dat op een groot aantal aspecten van de woning betrekking kan hebben. De belangrijkste zijn de technische of bouwkundige kwaliteit, de functionele of de gebruikskwaliteit, de energetische kwaliteit, de kwaliteit van het binnenmilieu en de uitstraling van de woning en het woongebouw. Het oordeel van bewoners over de kwaliteit kan per marktsegment sterk uiteenlopen, en heeft in hoofdzaak betrekking op de het binnenmilieu, de functionele kwaliteit van de woning en de (veiligheid in de) directe woonomgeving (Smeets, 2010). De gebruikseisen zullen per segment sterk verschillen. De uiteenlopende kwaliteitseisen leiden niet alleen tot verschillende oordelen, maar ook tot uiteenlopend gedrag op de woningmarkt. Dat laatste staat in nauw verband met de slaagkansen van woningzoekenden. Hier kom ik in paragraaf 8.6.5 op terug waarin ik de beschikbaarheid van woonruimte als prestatieveld bespreek. Hier beperk ik me tot het kwaliteitsoordeel van huurders en derhalve tot de gebruikskwaliteit van de woning en directe woonomgeving.

Het kwaliteitsoordeel van de woonconsument over de woning en de directe woon omgeving kan op verschillende manieren tot uitdrukking worden gebracht. Veel woningcorporaties zetten incidenteel of structureel vragenlijsten uit onder huurders en omwonenden om het oordeel te peilen<sup>381</sup>. Het oordeel wordt meestal gevraagd in de vorm van een rapportcijfer. Dergelijke onderzoeken zijn slecht onderling te vergelijken, omdat er verschillende beoordelingsschalen worden gebruikt, de vragen qua detaillering en formulering nooit precies hetzelfde zijn, de context waarin de vragenlijst wordt voorgelegd steeds een andere is etc..

---

<sup>381</sup> Voorbeeld van een gestructureerde vragenlijst is Lemon (LEefbaarheidsMONitor, niet te verwarren met de Leefbaarometer). Dergelijke vragen kunnen ook onderdeel vormen van het KWH huurlabel.

Indien steeds hetzelfde instrument gebruikt zou worden, zijn de resultaten beter onderling vergelijkbaar en is de zeggingskracht van een bepaald oordeelcijfer groter.

Vervolgens is de vraag hoe een bepaald cijfer gewaardeerd moet worden. Het waarderen van het kwaliteitsoordeel van de woonconsument over de woning en de directe woonomgeving kan onder meer door middel van de marktwaarde van woningen plaatsvinden (zie onder meer Damen & Tazelaar, 2007; Groenland & Visser, 2008). Dit oordeel is generiek, het omvat alle kwaliteitsaspecten, dus ook de woningtypologie, de sociale omgeving, het woonmilieu en situering in of buiten de stad. Bij het onderling vergelijken van woningwaarden op verschillende momenten in de tijd, moet rekening worden gehouden met de autonome waardeverandering als gevolg van conjunctuurschommelingen en het effect hiervan op de woningmarkt.

Inzicht in de correlatie tussen de klantwaardering van kwaliteitsverbeteringen in de vorm van rapportcijfers en de waardeontwikkelingen van woningen zou helpen om de verschillende interventies die gericht zijn op kwaliteitsverbeteringen vooraf te waarderen. Er zijn enkele studies verricht naar de effecten op de woningwaarden van verschillende investeringen aan het vastgoed (o.a. De Vette, 2008, Nita & Op 't Veld, 2010). De investering die gepaard gaat met woningverbeteringen of energiebesparende maatregelen komt lang niet altijd volledig in de waardestijging tot uitdrukking, met andere woorden de waardestijging is meestal lager dan de investering. Het verschil tussen waardestijging en investering komt deels tot uitdrukking in de waardering van het toegenomen woongenot van de zittende bewoner en is deels een gevolg van het feit dat de woningverbetering deels het wegwerken van achterstallig onderhoud betreft.

Bij vervanging van woningen is het verschil tussen de marktwaarde in de oude en in de nieuwe situatie een mogelijke maat voor de toegevoegde maatschappelijke waarde. Bij de definiëring van de marktwaarde zou de voorkeur uit kunnen gaan naar de marktwaarde in verhuurde staat (zie paragraaf 7.4.3) boven de marktwaarde in lege staat, omdat in de marktwaarde in verhuurde staat ook de waarde op middellange termijn – conform de taxatierichtlijnen – verdisconteerd is, waardoor aan het waarderingsprobleem ten aanzien van het verschil tussen effect en impact (deels) tegemoet wordt gekomen. Nadeel is dat de marktwaarde in verhuurde staat vanwege de systematiek alleen op het niveau van een woningcomplex te bepalen is waardoor in de praktijk soms de leegwaarde als maat te prefereren is. De waardeverandering dient wel gecorrigeerd te worden voor de invloed van mogelijke externe factoren die tijdens de duur van de ingreep kunnen optreden.

Er bestaan ook algemene technieken om de preferenties van bewoners ten aanzien van verschillende kwaliteitsaspecten te meten en te relateren aan de prijs. De belangrijkste techniek is het conjunct meten (Damen, 2003). Conjunct meten is de favoriete en meest gebruikte methode in de marketing om uit te vinden hoe potentiële kopers afwegingen maken tussen concurrerende kwaliteiten, producten en leveranciers. Het instrument is zeer geschikt als de keuze voor een bepaald product afhankelijk is van meerdere kenmerken van

zo'n product, in geval van een woning bijvoorbeeld het woningtype, de voorzieningen in en aan het huis of de prijs. Met conjunct meten wordt achterhaald welke van die kenmerken een meer of minder belangrijke rol spelen bij een aanschaf<sup>382</sup>.

Bij woningverbetering – met inbegrip van energiebesparende maatregelen – kan de huurverhoging die de woningcorporatie in rekening brengt, gezien worden als een maat voor de waardering van de kwaliteitsverbetering. De huurverhoging dient een relatie te hebben met de geriefsverbetering en het hiervoor geïnvesteerde bedrag en dient redelijk te zijn<sup>383</sup> dan wel in een vrije onderhandeling tot stand zijn gekomen. Het wegwerken van achterstallig onderhoud valt buiten de geriefsverbetering en dus buiten de huurverhoging. Als alternatief voor de waardering van de woningverbetering kan men kijken naar de marktwaarde van de woning voor en na de ingreep. In het algemeen is, zoals hiervoor al is aangegeven, de waardestijging bij woningverbetering echter geringer dan het geïnvesteerde bedrag. De door onderhandeling tot stand gekomen huurverhoging lijkt daarom de beste maat voor de waardering te zijn.

#### 8.6.4 De betaalbaarheid van het wonen

Het (primaire) effect van de verschillende vastgoed gerelateerde activiteiten op de betaalbaarheid kan in een financiële waarde worden uitgedrukt door uit te gaan van het verschil in netto contant gemaakte woonlasten in de oude en in de nieuwe situatie als gevolg van de huurprijzen en de energielasten gedurende een vaste periode van bijvoorbeeld 10 jaar of – bij renovatie – voor de ingerekende levensduurverlenging van het vastgoed als gevolg van de renovatie.

Investerings hebben ook effect op de lasten voor de rijksoverheid vanwege de toename van huurtoeslaguitgaven bij een hogere huurprijsstelling na de investering. Ook die bijdrage (maatschappelijke kosten) kan bepaald worden door middel van een kasstroomberekening.

Bij de aankoop van particuliere koopwoningen kan men de gebruikskosten van de koopwoning voor aankoop vergelijken met de netto vraaghuur na aankoop om een maat te krijgen voor het effect van de aankoop op de betaalbaarheid. In die benadering wordt een onderscheid gemaakt tussen de eigenaar-bewoner als woonconsument en de eigenaar-bewoner

<sup>382</sup> Het betreft een kostbare methode; gezien de vermoedelijk generieke geldigheid van de uitkomsten van dergelijk onderzoek is te overwegen om een dergelijk onderzoek collectief (op sectorniveau) uit te voeren.

<sup>383</sup> Het Overleg Voorzitters Huurcommissies (OVH, 2003) hanteert de volgende uitgangspunten voor de berekening:

- Allereerst moeten de zuivere kosten voor de geriefverbetering worden vastgesteld, dus exclusief kosten voor grootonderhoud.
- Eventuele subsidie moet op dit bedrag in mindering worden gebracht.
- De verhoging van de huurprijs wordt vastgesteld door de maandelijkse lasten te berekenen van een hypothecaire lening op basis van annuïteit.
- Er wordt uitgegaan van het gemiddelde rentepercentage in het jaar dat de werkzaamheden zijn aan gevangen.
- Tot slot wordt de redelijkheid van het bedrag beoordeeld. In dit kader wordt nagegaan of de geriefverbetering in een redelijke verhouding staat tot de huurverhoging.



als investeerder en daarmee een verschil tussen woonuitgaven en woonkosten (bijvoorbeeld: aflossingen zijn wel uitgaven, maar geen kosten). Gebruikskosten – woonkosten voor de eigenaar-bewoner – omvatten de volgende elementen (Haffner, 1999; Conijn & Elsinga, 1998):

- de (toegerekende) rentelasten over het totale in de woning geïnvesteerde vermogen (eigen en vreemd vermogen),
- de beheerkosten van de woning, zoals zakelijke lasten, onderhoud en afschrijvingen,
- de prijsstijging van de woning (betreft bij stijging een aftrekpost, want het is een baat).

Activiteiten in de omgeving van de koopwoning kunnen op de tweede en derde kostenpost effect sorteren. Bij de tweede kostenpost gaat het bijvoorbeeld om extra kosten voor onderhoud en herstel, indien er sprake is van vervuiling of vernieling van het eigendom door omwonenden of passanten. Bij de laatste kostenpost zou stelselmatige vernieling en vervuiling kunnen leiden tot een lagere waardering van de leefbaarheid, resulterend in een waardedaling van de woning. Bij dat laatste moet gewaakt worden voor dubbeltelling, indien de waardeverandering tevens als proxy voor de waardering van kwaliteit wordt genomen.

De kosten van maatregelen van de woningcorporatie kunnen ook via de servicekosten op de huurder verhaald worden. Via de huurtoeslag wordt een aantal service kostencomponenten vergoed (o.a. de kosten van een huismeester).

### 8.6.5 De beschikbaarheid van passende woonruimten

De beschikbaarheid wordt uitgedrukt in een wachtduur of een slaagkans<sup>384</sup>. Een kortere wachtduur betekent dat woningzoekenden eerder het gewenste niveau van wooncomfort ervaren. In deze paragraaf neem ik steeds de slaagkans als de te bespreken grootheid. Activiteiten van woningcorporatie die de samenstelling van de woningvoorraad veranderen hebben effect op de slaagkans. Aandachtspunt is dat dit effect op de slaagkans voor te onderscheiden groepen woningzoekenden zeer verschillend kan uitpakken. De bouw van studentenwoningen bijvoorbeeld heeft uiteraard een positief effect op de slaagkans van studenten en een positief effect op de slaagkans voor starters bij het reguliere aanbod (vanwege de afname van het verdringingseffect). Het effect op de slaagkans van gezinnen of senioren is nihil; de verhuisketen stopt bij de starter. Dat betekent voor de activiteiten die in het allocatiemodel opgenomen worden dat er een onderscheid nodig is tussen activiteiten die op de verschillende aanbodcategorieën (of productgroepen) betrekking hebben.

De slaagkans wordt niet alleen beïnvloed door ingrepen in de samenstelling van de woningvoorraad (en door veranderingen binnen de groep woningzoekenden), maar ook door veranderingen in de regels voor woonruimteverdeling en door veranderingen in de perceptie

---

<sup>384</sup> De slaagkans wordt meestal uitgedrukt in de kans die een woningzoekende heeft in binnen een jaar een passende woning te vinden.

van woningzoekenden ten aanzien van kansen en risico's waardoor het verhuisgedrag beïnvloed wordt. Dit zijn echter variabelen die ik in het allocatiemodel constant houd.

Een derde aandachtspunt betreft het feit dat de effecten op de korte en lange termijn aanzienlijk van elkaar kunnen verschillen. Dat blijkt onder meer uit het feit dat in aanbodsegmenten waarvoor in de nabije toekomst een vraagoverschot wordt verwacht de huidige vraagdruk soms hoog kan zijn en mutatis mutandis voor een huidig aanbodoverschot. Doorgaans is nieuwbouw en sloop door woningcorporaties gericht op de realisatie van een toekomstige wensportefeuille (zie paragraaf 9.2.1). De schijnbare tegenstelling tussen de huidige vraagdruk en de toekomstige vraaguitval is een gevolg van feit dat de samenstelling van de vraag gedurende de zichtperiode in het portefeuillebeleid verandert – onder andere als gevolg van de vergrijzing – en er in de berekeningen met betrekking tot de wensportefeuille vanuit wordt gegaan dat door de doorstromingseffecten van op de wensportefeuille toegesneden sloop en nieuwbouw een beter evenwicht in de markt zal ontstaan. Dat betekent dat ten behoeve het allocatiemodel onderzocht moet worden wat de (middel)lange effecten voor de slaagkans naar verwachting zullen zijn (per aanbodsegment; zie hierboven). Er zijn slechts enkele simulatiemodellen die voor de beantwoording van deze onderzoeksvraag gebruikt kunnen worden. De belangrijkste zijn: Houdini van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)<sup>385</sup>, Socrates van ABF<sup>386</sup> en het verhuisketenmodel van RIGO<sup>387</sup>. Deze modellen zijn echter niet specifiek op de gestelde vraag toegesneden. In principe zijn de modellen bedoeld voor simulaties op het niveau van de regionale woningmarkt<sup>388</sup>. Houdini en Socrates kunnen de effecten ten aanzien van de vraagdruk of vraaguitval in de verschillende segmenten laten zien, maar geven geen inzicht in de lengte van verhuisketens of de wachtduur voor woningzoekenden. Het verhuisketenmodel van RIGO laat wel het effect op de verhuisketens (per doelgroep) zien, maar weer niet de vraagdruk. In dit model wordt gebruik gemaakt van actuele woningmarktgegevens (uit het meest recente WoON-

<sup>385</sup> Volgens opgave van het PBL: *Houdini is een strategisch simulatiemodel van de regionale woningmarkt. Met dit model kunnen voor verschillende scenario's de effecten worden doorgerekend op prijzen, nieuwbouw en druk op regionale woningmarkten. In het model zijn, in tegenstelling tot bestaande modellen, de effecten meegenomen van het gedrag van actoren op de woningmarkt, zoals woningcorporaties, gemeenten en projectontwikkelaars.*

<sup>386</sup> Volgens opgave van ABF: *Het Socrates-model (ABF) is ontwikkeld om inzicht te verschaffen in de ontwikkelingen op de woningmarkt. Het model geeft niet alleen weer hoe mensen feitelijk gehuisvest zijn, maar ook hoe ze gehuisvest zouden willen zijn en in hoeverre deze wensen werkelijkheid kunnen worden. Het model vormt bij uitstek een integratiekader voor diverse beleidsvragen: de startersproblematiek, de scheefheid, de ruimtelijke segregatie, de mismatch tussen vraag en aanbod, het doorstromingsbeleid, raakvlakken tussen wonen en zorg, nieuwbouwproductie etc.*

<sup>387</sup> Volgens opgave van RIGO: *De verhuisketenanalyse geeft inzicht in de woningen die door nieuwbouw vrij komen in de bestaande voorraad. Brengt het beoogde nieuwbouwprogramma de gewenste doorstroming op gang? Welke effect heeft het voor de kansen van bijvoorbeeld alleenstaanden? Gekeken wordt naar alle schakels in de verhuisketen en de specificatie per marktsegment. Eveneens wordt ingeschat hoeveel van het aanbod (zowel nieuwbouw als vrijkomend in de bestaande voorraad) ten goede komt aan doorstromers, starters dan wel vestigers van buiten het beschouwde marktgebied.*

<sup>388</sup> De woningmarkt heeft doorgaans een regionaal karakter. Verhuizingen tussen regio's komen relatief gezien weinig voor.

onderzoek) en het geeft geen inzicht in de lange termijneffecten en houdt derhalve geen rekening met toekomstige veranderingen in het aanbod en de vraag<sup>389</sup>.

In aansluiting op de vraag wat de effecten op de slaagkans zijn van de verschillende ingrepen in de woningportefeuille is de vraag aan de orde wat de maatschappelijke waardering is – hetzij uitgedrukt in een rapportcijfer, hetzij in geld – van een verandering van de slaagkans of van een verandering van de wachtduur (bijvoorbeeld in weken of maanden).

Door RIGO wordt momenteel een methodiek ontwikkeld om de economische waardering van een verhuizing te bepalen door middel van het zogenaamde consumentensurplus. Met behulp van genoemde verhuisketenmodel wordt het aantal verhuizingen in een verhuisketen bepaald, veroorzaakt door de bouw van één woning. De globale werking is in onderstaand kader toegelicht.

Stel er liggen plannen voor  $x$  woningen in huur en koop en het verhuisketenmodel berekent een gemiddelde verhuisketenlengte per op te leveren woning van 2,22; als volgt verdeeld over drie inkomensgroepen:

< modaal	1,13 x	51%
1 tot 1,5 x modaal	0,36 x	16%
> 1,5 x modaal	0,71 x	32%
Totaal	2,22 x	100%

Met andere woorden: iedere nieuwbouwwoning leidt bij oplevering tot 1,13 verhuizingen van een huishouden met een inkomen beneden modaal en tot 0,36 en 0,71 verhuizingen van respectievelijk een huishouden met een middeninkomen tot anderhalf keer modaal en een huishouden met een inkomen boven anderhalf keer modaal.

Stel nu dat een huishouden dan en slechts dan verhuist als dit huishouden een consumentensurplus<sup>390</sup> ervaart van – laten we zeggen – 5%<sup>391</sup>. We nemen in dit voorbeeld verder aan dat de huishoudens verhuizen naar woningen met een huurprijs (of gebruikerskosten) van resp.:

< modaal	€ 480
1 tot 1,5 x modaal	€ 700
> 1,5 x modaal	€ 860

<sup>389</sup> Veranderingen in het aanbod zijn een gevolg van sloop, nieuwbouw, renovatie, prijsaanpassingen en verkoop. Veranderingen in de vraag zijn een gevolg van demografische ontwikkelingen (m.i.v. migraties).

<sup>390</sup> Het consumentensurplus is het cumulatieve verschil tussen het bedrag dat consumenten gemiddeld maximaal bereid zijn voor een product te betalen (de gebruikswaarde) en de prijs die de consumenten er werkelijk voor betalen (de marktprijs).

<sup>391</sup> Als het gaat om de bouw van sociale huurwoningen wordt in de literatuur ook wel het verschil tussen de markthuur en de actuele huur als consumentensurplus aangemerkt, waarbij – in het geval van sociale woningbouw – de ‘rule of half’ wordt toegepast; het genoemde verschil wordt gehalveerd (zie o.a. Boer, L. de, V. Larsen (2010); “MKBA in duurzame gebiedsontwikkeling”; LPBL, Amsterdam). Dit zou voor een deel van de verhuisketen in de meeste situaties een hoger surplus opleveren.

Het consumentensurplus wordt dan als volgt berekend:

< modaal	$480 \times 0,05 \times 1,13 =$	€ 27
1 tot 1,5 x modaal	$700 \times 0,05 \times 0,36 =$	€ 13
> 1,5 x modaal	$860 \times 0,05 \times 0,71 =$	€ 31
	Totaal	€ 71

Iedere nieuw opgeleverde woning levert in dit voorbeeld een consumentensurplus op van 71 euro per maand. We nemen voorts aan dat dit surplus genoten wordt voor de duur van het gemiddelde verblijf in die woning, laten we aannemen 10 jaar gemiddeld<sup>392</sup>. In het eerste jaar betekent dat een surplus van  $12 \times € 71 = € 852$ . Alle bedragen dienen netto contant gemaakt te worden. In totaal – over 10 jaar – levert dat een surplus op van € 6.910. We nemen als uitgangspunt dat dit surplus een maat is voor de welvaartsverhoging uit oogpunt van de beschikbaarheid van woningen als gevolg van de oplevering van één nieuwbouwwoning. We nemen verder aan dat bij een sloop van een woning het negatief van deze rekensom geldt.

Deze methode om de beschikbaarheid van woonruimten te waarderen op basis van verhuisketens heeft zich in de praktijk nog niet kunnen bewijzen, is derhalve ook nog niet onderworpen aan de tucht van de wetenschap. Niettemin zal ik deze methode in het allocatiemodel opnemen; zover ik kan nagaan is er geen adequaat alternatief om betrouwbare gegevens te verkrijgen over te verwachten verhuisketens<sup>393</sup>.

### 8.6.6 De kwaliteit van de fysieke en sociale woonomgeving

De waardering van de leefbaarheid in buurten wordt door een groot aantal factoren bepaald. De leefbaarheid heeft vervolgens een grote invloed op de woningprijzen. De Leefbaarometer geeft per buurt een beeld van de leefbaarheid<sup>394</sup>. Achter de Leefbaarometer schuilt een groot aantal statistieken (zie paragraaf 8.5.1.11). Deze statistieken geven bij nadere analyse inzicht in de relatie tussen leefbaarheid en de verschillende factoren, waarbij het nog lastig is om de invloed van de factoren van elkaar te isoleren.

<sup>392</sup> Dat is om en nabij de gemiddelde woonduur in het sociale huursegment.

<sup>393</sup> In een paper schetsen Van Ommeren en Van der Vlist de relatie tussen het verkorten of verlengen van de wachtduur van woningzoekenden enerzijds en de 'willingness to pay', uitgedrukt in de verandering van de verhouding tussen jaarhuur en marktwaarde van een woning, anderzijds. Zo vinden de onderzoekers dat: *"when the rent of a property increases by 10%, the queueing time reduces by more than three percent, so, on average, by about 2 to 3 month"* (Van Ommeren & Van der Vlist, 2012: 12). Indien door middel van het gebruik van woningmarktmodellen bepaald kan worden wat het effect van corporatieactiviteiten op de wachtduur van woningzoekenden is, is met een dergelijk inzicht de verandering van wachtduur te monetariseren.

<sup>394</sup> De Leefbaarometer is in opdracht van het vm. Ministerie van VROM ontwikkeld door RIGO Reaerch & Advies en de Atlas voor Gemeenten (Leidemeijer et al, 2008; zie ook [www.leefbaarometer.nl](http://www.leefbaarometer.nl)).

Het is ook mogelijk om de verandering van de waarde van de woningen in het betreffende gebied als proxy voor de waardering van de kwaliteitsverbetering als gevolg van omgevingsmaatregelen te hanteren (Groenland & Visser, 2008). Groenland en Visser noemen de volgende aspecten van de woonomgeving die meer of minder effect hebben op de waardering van de woning (zie tabel 8-17):

*tabel 8-17: relatie tussen voorzieningen en de waardering van de leefbaarheid (bron: Groenland & Visser)*

Groenvoorziening	+/-	Afhankelijk van mate van stedelijkheid.
Parkeergelegenheid	+	Afhankelijk van woningtype, maar altijd positief
Bereikbaarheid auto en openbaar vervoer	++	Een buurt moet goed ontsloten zijn. Daarnaast betekent een korte afstand tot OV voorzieningen een hogere woningwaarde
Bebouwingsdichtheid	+/-	In sterk verstedelijkte gebieden is hoge dichtheid hogere prijs. Voor de rest: hoe meer mensen per km <sup>2</sup> hoe lager de woningwaarde
Voorzieningenniveau	++	Hoe meer voorzieningen in de buurt, hoe hoger de woningwaarde.
Gezondheidscentra/zorgvoorzieningen	+	Afhankelijk van de mate van voorzieningenniveau, maar in het algemeen een positief effect.
(Brede) scholen	+	Idem
Cultuur	++	Positief effect van aanwezigheid theaters, bioscopen, maar ook monumenten in de wijk.

ABF Valuation heeft een methodiek ontwikkeld (WIW: Waardevolle Interventies in Wijken) om systematisch de waardeontwikkeling van woningen in en rondom projecten te vergelijken met de waardeontwikkeling van vergelijkbare buurten om op die manier de waarde-effecten van interventies te kunnen prognosticeren. Visser et al (2006) hebben onderzocht welke omgevingskenmerken een belangrijke invloed hebben op de prijsvorming van woningen in Nederland. Het hierboven genoemde WIW-model is mede op deze uitkomsten gebaseerd. Met behulp van deze onderzoeksuitkomsten is het wellicht mogelijk om te voorspellen wat het prijseffect is – en daarmee de toegevoegde waarde – van het realiseren van nieuwe omgevingskenmerken.

Deze laatste methode gaat voorbij aan de invloed die sociale aspecten van de woonomgeving zoals veiligheid, uitstraling, samenstelling van de bevolking, gedrag van omwonenden en dergelijke hebben op de waarde van de woning. Het gaat hierbij om de invloed die deze factoren hebben op het imago van de door buitenstaanders breed gedeelde opvatting over de buurt waarin de woning ligt. De statistieken achter de Leefbaarometer bieden die moge-

lijkheden echter wel, zij het dat er relatief complexe statistische analyses voor nodig zijn om het verband te ontdekken tussen de leefbaarheid (zoals gedefinieerd in de Leefbaarometer) en de prijsvorming van woningen (Wever et al, 2011). Als voorbeeld toon ik de prijsverschillen die verwacht worden bij het revitaliseren van het Hart van Zuid, Rotterdam. Let wel; de cijfers in deze tabel zijn specifiek voor die situatie!

*tabel 8-18: invloed van stedelijke voorzieningen op de woningprijzen (bron: Wever et al, 2011)*

Afstand tot Hart van Zuid	Verschil in prijs €/m <sup>2</sup>	Verschil per woning van 70 m <sup>2</sup> in €
Tot 500 meter	27	1.900
500 tot 1.000 meter	17	1.200
De rest van de buurten	6	400

De waardering van de aanwezigheid van voorzieningen kan ook door middel van de reistijd-methode bepaald worden. Met behulp van deze methode wordt nagegaan wat het al of niet realiseren van een voorziening voor gevolg heeft voor de reistijden van de gebruikers van die voorzieningen. Elk uur extra reistijd is met een bepaald bedrag te waarderen, bijvoorbeeld € 7 tot € 10 per uur. Als de locatie van de alternatieve voorziening bekend is en de gebruiksfrequentie, het gebruikelijke vervoermiddel en het aantal gebruikers redelijkerwijs kunnen worden geschat is de rekensom eenvoudig.

### 8.6.7 Het welzijn van bewoners

Indien een maatregel of activiteit zou leiden tot een hoger welzijn van bewoners, is het lastig om deze verbetering te kwantificeren en waarderen. Ik baseer me op de definitie van Veenhoven in paragraaf 8.5.1.14. Daar waar het bij levensvoorwaarden de locatie-gebonden voorzieningen betreft, vormen deze al onderdeel van het begrip leefbaarheid. We spitsen ons daarom toe op de levensvaardigheden en levensuitkomsten, dat wil zeggen voldoende sociaal kapitaal en goede gezondheid.

Als we deze twee aspecten afzonderlijk beschouwen zien we verschillende mogelijkheden om het brede begrip welzijn op kwantitatieve wijze te waarderen.

#### **Voldoende sociaal kapitaal**

Deel uitmaken van een gezin of een vergelijkbaar samenlevingsverband en het maatschappelijk voldoende kunnen participeren zijn aspecten die een grote invloed hebben op het welzijn van mensen. Vermeij en Mollenhorst stellen: *“Sociaal kapitaal’ is een populair begrip met vele definities en gebruiken. Wat deze interpretaties met elkaar gemeen hebben is*

*dat ze uitgaan van de waarde van sociale relaties”* (Vermeij en Mollenhorst , 2008: 99)<sup>395</sup>. Vermeij en Mollenhorst maken een onderscheid tussen verbindend en overbruggend sociaal kapitaal. Onder verbindend sociaal kapitaal worden de banden binnen een groep verstaan, bijvoorbeeld tussen de oorspronkelijke bewoners. Deze banden zijn sterk in een hechte dorpsgemeenschap<sup>396</sup>. Onder overbruggend kapitaal worden de relaties tussen groepen verstaan (Putnam, 2000). *“Wanneer autochtone dorpingen een bijzonder sterk gevoel van saamhorigheid ervaren, kan het voor nieuwe bewoners moeilijk zijn hier een plek te bemachtigen. Als nieuwe bewoners geen kleine minderheid meer zijn in de dorpsgemeenschap kan er ook een kloof ontstaan, die gepaard kan gaan met spanningen rond lokale politieke besluiten. Juist de overbruggende relaties tussen oorspronkelijke en nieuwe bewoners kunnen vruchtbaar zijn. Ook relaties met mensen die buiten het dorp wonen, kunnen een dorp en de dorpingen ten goede komen”* (Hogenstijn & Van Middelkoop, 2008: 99)<sup>397</sup>. Vermeij en Mollenhorst stellen dat een lokaal gerichte dorpsamenleving van pas komt als men onder moeilijke omstandigheden het hoofd boven water moet houden. Een open sociale structuur waarin sociale verbanden verder reiken dan de dorpsgrens is gunstig voor mensen die iets nieuws wil ontwikkelen. Maar beide soorten sociaal kapitaal, verbindend en overbruggend, zijn uiteindelijk onontbeerlijk voor het welzijn. Blokland (1998) stelt dat de privatisering van het bestaan de rol van de buurt in het dagelijks leven heeft verminderd. En juist doordat men elkaar minder ziet en spreekt, weten mensen niet meer welke gedragsregels gelden. De teloorgang van sociale netwerken, zo stelt zij, heeft sluipenderwijs geleid tot een vermindering van andere vormen van sociaal kapitaal: sociaal vertrouwen en gedeelde normen. Juist die vormen zijn van belang voor het welzijn van mensen. Daarnaast levert volgens Vermeij en Mollenhorst sociale samenhang baten op voor de leefbaarheid (zie de betreffende paragraaf voor de definitie van leefbaarheid) en voor de sociale vitaliteit<sup>398</sup>.

Vervolgens rijst de vraag hoe deze twee vormen van sociaal kapitaal zijn te meten en te waarderen. Onyx en Bullen (2000) ontrafelen het begrip ‘sociaal kapitaal’ in acht elementen die elk met behulp van verschillende technieken te meten zijn:

1. Participeren in de lokale gemeenschap
2. Proactief zijn in een sociale context
3. Het hebben van gevoelens van vertrouwen en veiligheid

---

<sup>395</sup> De auteurs halen Putnam aan: *“Just as a screwdriver (physical capital) or a college education (human capital) can increase productivity (both individual and collective), so too social contacts affect the productivity of individuals and groups”* (Putnam, 2000: 19).

<sup>396</sup> Het onderzoek van Vermeij en Mollenhorst (*“Overgebleven dorpsleven. Sociaal kapitaal op het heden-daagse platteland”*; 2008) betreft dorpsgemeenschappen, maar ik neem de vrijheid om de bevindingen ook op stedelijke buurten van toepassing te verklaren.

<sup>397</sup> Vermeij en Mollenhorst verwijzen naar Hogenstijn, M. en D. van Middelkoop (2008)

<sup>398</sup> Vermeij en Mollenhorst definiëren een vitale omgeving (het platteland in dit geval) als een omgeving waar bewoners zich inspannen voor elkaar en hun omgeving, een omgeving waar nieuwe groepen bewoners erbij horen en bewoners de weg weten naar instanties en beleidsmakers.

4. Het hebben van buurtcontacten
5. Het hebben van contacten binnen familie en vriendenkring
6. Tolerantie zijn ten aanzien van verscheidenheid
7. Waardering hebben voor het leven en zin ervan erkennen
8. Het hebben van werkverbanden

Met het benoemen van deze elementen van sociaal kapitaal is echter nog geen absoluut referentieniveau voor de waardering van sociaal kapitaal verkregen. Onyx en Bullen stellen wel dat de afzonderlijke elementen gemeten kunnen worden, maar een onderlinge weging van het belang van deze elementen is niet voorhanden. Ook een generiek referentieniveau ontbreekt, waardoor de waarde van sociaal kapitaal niet tegen de waarde van andere maatschappelijke effecten afgezet kan worden.

Kortom, vooralsnog zijn er geen sluitende methoden om het sociaal kapitaal te waarderen en in euro's uit te drukken.

### Goede gezondheid

We nemen gemakshalve aan dat de levensduurverwachting van een mens hoger wordt naarmate de gezondheid beter is. Voor het feitelijk effect van verschillende activiteiten van de woningcorporaties op de gezondheid zijn vrijwel geen gegevens voorhanden. Er zijn enkele studies bekend over de (waardering van de) gezondheidssituatie van bewoners van achterstandswijken en effect hierop van uiteenlopende interventies; wellicht is het mogelijk om hieraan kengetallen te ontleen (zie o.a. Wever et al, 2009 en Bruggink, 2011). Het is mogelijk om een verwachte verhoging van de levensduurverwachting in zogenaamde DALY's uit te drukken (Wever et al, 2011)<sup>399</sup>. Er zijn ook methoden om een verhoging in levens-

---

<sup>399</sup> DALY staat voor Disability Adjusted Life Year, en is een mogelijke maat voor de totale hoeveelheid gezondheid die verloren gaat door ziekte of sterfte. In de berekening van DALY's worden vier belangrijke aspecten van ziekte meegenomen: het aantal mensen dat aan een ziekte lijdt, de ernst van de ziekte, de sterfte eraan, en de leeftijd waarop sterfte optreedt. Voor afzonderlijke aandoeningen worden de DALY's berekend als de som van het aantal verloren levensjaren en het aantal 'ziektejaarequivalenten'. Een ziektejaarequivalent is het aantal levensjaren met ziekte, vermenigvuldigd met een wegingsfactor voor de hoeveelheid verloren gezondheid, uitgedrukt als een getal tussen 0 (geen verlies aan gezondheid) en 1 (maximaal verlies aan gezondheid). In formule luidt de DALY: DALY's = verloren levensjaren + ziektejaarequivalenten, Waarbij:

- Verloren levensjaren = aantal overledenen per jaar x aantal jaren dat ze nog hadden kunnen leven als ze de ziekte niet hadden gehad
- Ziektejaarequivalenten = prevalentie x wegingsfactor
- Prevalentie = aantal lijdens in de bevolking.

De belangrijkste veroorzakers van ziektejaarequivalenten zijn: angststoornissen, depressie en coronaire hartziekten. Deze veroorzakers kenmerken zich door ziektes die een belangrijke invloed hebben op de kwaliteit van leven en waarmee men, gemiddeld genomen, gedurende vele jaren leeft. Het belang van het meenemen van de ziektejaarequivalenten is dat bij de beoordeling van effecten van maatregelen niet uitsluitend sterfte, maar ook levenskwaliteit wordt betrokken.



duurverwachting in geld uit te drukken, hoewel sommigen dergelijke methoden immoreel vinden<sup>400</sup>.

Een geest die in balans is laat zich lastig in enkele termen operationaliseren. Belangrijk aspect is in ieder geval het beschikken over voldoende gevoel van eigenwaarde, zelfvertrouwen of positief zelfbeeld. Uit verschillende onderzoeken blijkt dat het niet eenvoudig is om het effect van uiteenlopende interventies op de eigenwaarde te bepalen. Een bekend voorbeeld in de sector is de studie van Elsinga et al (2008) naar het effect van eigen woningbezit onder lage inkomensgroepen. Een positief effect op het zelfvertrouwen en redzaamheid van het kopen van een woning door een huurder is niet aangetoond, zou integendeel zelfs negatief kunnen zijn indien de toetreders tot de koopmarkt zich bevindt in een omgeving van kopers met een hogere sociaaleconomische positie en status. Buiten dat, welke waarde mag men toekennen aan een verbetering van het gevoel van eigenwaarde?

### 8.6.8 Overige effecten

De activiteiten van de woningcorporaties kunnen effecten hebben die buiten het bestek van de hiervoor besproken prestatievelden vallen. Het kunnen effecten van allerlei aard zijn, doorgaans ten gunste van de maatschappij als geheel of – minder pretentius – van de gehele lokale gemeenschap. Een voorbeeld van het eerste is de beperking van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Een voorbeeld van het tweede soort effect is het (bijdragen aan het) behoud van lokaal cultureel erfgoed (bijvoorbeeld monumenten).

#### CO<sub>2</sub>-uitstoot

Door middel van (standaard) energieprestatiemetingen kan de CO<sub>2</sub>-uitstoot van een referentiewoning worden berekend. Per m<sup>3</sup> uitstoot is altijd een actuele verhandelprijs beschikbaar<sup>401</sup>.

#### Cultureel erfgoed

Cultureel erfgoed is iets anders dan maatschappelijk vastgoed. Het gaat om het behoud van bijvoorbeeld monumenten als stadspoorten, oude molens, karakteristieke of architectonisch waardevolle gebouwen. Zo heeft bijvoorbeeld woningcorporatie De Alliantie het voormalig sanatorium de Zonnestraal (van architect Duiker) aangekocht vanwege de grote

---

<sup>400</sup> Een methode die worden gebruikt om de financiële waarde van gezondheid vast te stellen heten willingness-to-pay (WTP, wat heeft iemand er voor over om gezondheidsschade te vermijden?) en willingness-to-accept compensation (welke compensatie verlangt men voor de aangerichte schade?). Het bedrag dat een groep mensen bereid is om collectief te betalen voor een statistisch jaar langer leven, wordt het WTP criterium of (onder andere) de VSLY (value of statistical life year) genoemd.

<sup>401</sup> Per 1 augustus 2011 kost 1 ton CO<sub>2</sub> op de CO<sub>2</sub>-markt € 19,77 (incl. btw).

architectonische en cultuurhistorische waarde. De culturele waarde laat zich vooralsnog moeilijk becijferen<sup>402</sup>.

## 8.7 Conclusies

Op grond van de vigerende wet- en regelgeving en de vele discussies die in de afgelopen 20 jaar in de sector over het taakgebied van de woningcorporaties zijn gevoerd (zie hoofdstuk 2), is in dit hoofdstuk een overzicht van prestatievelden en een typologie van activiteiten geformuleerd. Daarbij is uitgegaan van de huidige ordening in de woningcorporatiesector en zijn derhalve de woningmarkt en de volkshuisvesting niet als een tabula rasa beschouwd.

Per categorie activiteiten en per prestatieveld zijn met een zekere mate van abstractie de effecten van de verschillende activiteiten te beschrijven. Zie hiervoor paragraaf 8.5.1. Voorts is beschreven of en zo ja, op welke wijze deze effecten te meten, te kwantificeren en zo mogelijk te moneteriseren zijn. Op grond van deze beschrijvingen zijn de volgende conclusies te trekken:

- Van de vastgoed gerelateerde activiteiten is relatief eenvoudig te bepalen wat de effecten zijn op de kwaliteit en de betaalbaarheid van woningen. Het effect van dergelijke activiteiten op de beschikbaarheid van woonruimten in het sociale huursegment is minder eenvoudig te bepalen. Met uitzondering van het verhuisketenmodel van RIGO zijn er bij mij geen woningmarktsimulatiemodellen bekend die op relatief eenvoudige wijze de effecten van een verandering in de woningvoorraad op lokaal niveau in beeld brengen. Ten behoeve van het allocatiemodel gebruik ik dit RIGO-model.
- Het verhuisketenmodel combineer ik met de methodiek van het consumentensurplus op het effect te moneteriseren. Deze toepassing van het consumentensurplus is nieuw en nog onvoldoende aan de praktijk getoetst om betrouwbaar te kunnen worden ingezet, maar lijkt veelbelovend genoeg om nader te onderzoeken. Het verhuisketenmodel heeft echter wel als nadeel dat het is gestoeld op de huidige woningmarktenmerken en derhalve geen inzicht biedt in de woningmarkteffecten van (des)investeringen op lange termijn.
- De (directe) effecten van activiteiten op de kwaliteit van de woningvoorraad en/of de betaalbaarheid van het wonen zijn relatief eenvoudig te moneteriseren. Voor het meten en moneteriseren van verwachte kwaliteitsveranderingen van de woningvoorraad zijn op dit moment (2013) verschillende technieken voorhanden en voor het allocatiemodel in te zetten. Gemeten effecten met betrekking tot de betaalbaarheid zijn uiteraard reeds gemonetariseerd.
- Veel vastgoed gerelateerde activiteiten hebben niet alleen effect op de 'ijzeren driehoek van de volkshuisvesting'<sup>403</sup>, maar ook op de leefbaarheid en op het welzijn van

<sup>402</sup> Wellicht is het verschil in marktwaarde tussen de Zonnestraal en een gebouwencomplex met dezelfde functie en oppervlakte, maar zonder de architectonische waarde hier een indicatie voor. De waarde voor de omgeving en voor het imago van de eigenaar zijn hierbij buiten beschouwing gelaten.

individuele bewoners. Deze effecten zijn veel lastiger te bepalen, omdat de woningcorporatie en andere partijen in de praktijk naast de vastgoed gerelateerde activiteiten ook andere maatregelen treffen. Een eenduidig causaal verband tussen activiteit en effect is dan niet of heel lastig te bepalen. In het allocatiemodel wordt gebruik gemaakt van voorhanden zijnde kengetallen.

- Dat laatste geldt in het bijzonder ook voor de effecten van leefbaarheidsactiviteiten en interventies die direct gericht zijn op het welzijn van huurders, woningzoekenden en omwonenden. De mate waarin dit geldt, zal van activiteit tot activiteit verschillen. Bovendien neemt de kennis op dit terrein allengs toe, onder andere door toedoen van enkele kenniscentra in opbouw. Om die reden loont het de moeite om per activiteit na te gaan of er technieken voorhanden zijn om het effect van een interventie te bepalen.
- Voor een praktisch toepasbare allocatiemethodiek geldt dat een veelheid aan mogelijke activiteiten bij voorkeur geaggregeerd wordt tot enkele categorieën van activiteiten. Voor de niet vastgoed gerelateerde activiteiten is dat echter een probleem. Bij de allocatie van middelen zullen deze activiteiten op project- of interventieniveau in de afweging betrokken moeten worden.
- De theorie over de kenbaarheid van maatschappelijke effecten van het handelen van maatschappelijke ondernemingen en andere dienstverlenende organisaties bevestigt het bovenstaande. Dat neemt niet weg dat het – ook volgens gangbare theorieën<sup>404</sup> – aan te bevelen is om kennis te (blijven) verwerven, omdat een steeds betere bewijsvoering op een positieve manier bijdraagt aan de kwaliteit van maatregelen en interventies.

In paragraaf 8.5.2 is ingegaan op de effecten voor de verschillende stakeholders van de woningcorporatie. Geconstateerd is dat we de groep stakeholders in ieder geval moeten indelen in de doelgroep van beleid, de overige particulieren die profijt hebben van de corporatieactiviteiten en collega dienstverleners waaronder de gemeente(n) in het werkgebied. De collega dienstverleners ervaren economische effecten (bijv. kostenbesparingen). Aanname is dat die opbrengsten of vermeden kosten in belangrijke mate ten goede komen aan de doelgroep van de woningcorporatie. De woningcorporatie kan in dat geval proberen om een deel van de investering bij die collega neer te leggen, zeker indien die collega een commerciële onderneming betreft. Dat onderstreept de noodzaak dat de allocatiemethodiek voorziet in inzicht in de verdeling van de effecten over de verschillende stakeholders.

---

<sup>403</sup> Kwaliteit, betaalbaarheid en beschikbaarheid

<sup>404</sup> Zie ook hoofdstuk 3, o.a. Kahneman, 2002

## 9 Een conceptueel ontwerp van het allocatiemodel en de procesmatige inbedding

### 9.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het ontwikkelde allocatiemodel beschreven. Het model rust op twee pijlers: de bedrijfseconomische restricties, kosten, baten en offers (zie hoofdstuk 7) en externe welvaartseffecten (zie hoofdstuk 8), resulterend in het totale welvaartseffect en maatschappelijk rendement<sup>405</sup>. Daarnaast gelden inhoudelijke restricties (zie hoofdstuk 8). Offers, kosten, baten, externe welvaartseffecten en restricties worden waar mogelijk op het niveau van activiteiten in beeld gebracht. De lijst van activiteiten is gestandaardiseerd en de effecten worden tevens per prestatieveld en per stakeholder getoond.

Het betreft een beslissingsondersteunend model op strategisch / programmatisch niveau. Op basis van de bedrijfseconomische en externe welvaartsriteria zoekt het model – met een rekenkundige optimalisatiefunctie (de zogenoemde simplexmethode) – naar een optimale toedeling van het beschikbare budget. In dit hoofdstuk wordt de rekentechniek nader toegelicht. Ook komen beperkingen en tekortkomingen met betrekking tot de rekenmethode aan de orde. Het model is uitgewerkt in een Excel rekenmodel, waarvan enkele schermafdrukken in paragraaf 9.6 zijn opgenomen. Het rekenmodel in Excel is bijgesloten.

Ten behoeve van het conceptueel ontwerp van het allocatiemodel herhaal ik allereerst, samengevat, de conclusies uit de voorgaande hoofdstukken en de ontwerprichtlijnen die uit die conclusies voortvloeiden.

Allereerst presenteer ik enkele recent in de corporatiesector ontwikkelde methoden, omdat deze een extra referentiekader bieden voor het allocatiemodel naast de eisen die uit de voorgaande hoofdstukken naar voren zijn gekomen.

### 9.2 Enkele actuele allocatiemethodieken bij woningcorporaties

Volgens de uitkomst van het verkennend onderzoek gehouden in het kader van dit promotieonderzoek (Van Os, 2010; bijlage 2) baseren woningcorporaties de allocatie van middelen vooral op productiecijfers en maar in bescheiden mate op de beoogde volkshuisvestelijke of maatschappelijke effecten van hun handelen. Het te ontwikkelen allocatiemodel dient hierin te voorzien. Dat neemt niet weg dat de kennis met betrekking tot het meten, het voorstellen en het realiseren van volkshuisvestelijke en andere maatschappelijke effecten aan terrein wint. Drie ontwikkelingen verdienen een nadere toelichting.

De eerste ontwikkeling betreft de methode van het ‘sturen op de wensportefeuille’. Deze methode is op dit moment (medio 2013) gangbaar in de corporatiesector. Het betreft een

---

<sup>405</sup> Externe effecten verwijzen hier naar alle niet-bedrijfseconomische effecten. In hoofdstuk 8 zijn de definities van de verschillende soorten effecten opgenomen die in de literatuur worden genoemd.

methode om het meerjaren investeringsprogramma te bepalen. In paragraaf 9.2.1 zal ik de methode op hoofdlijnen beschrijven en van commentaar voorzien.

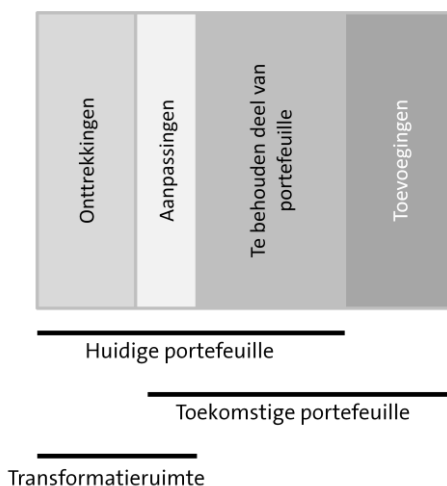
In de corporatiesector zijn twee nieuwe allocatiemethodieken in ontwikkeling:

- Het normeren van rendementen per categorie activiteiten;
- Een methodiek die experimenteel die vanaf 2007 enkele jaren werd toegepast door de woningcorporaties Portaal en Talis;

De genoemde methodieken worden in paragraaf 9.2.2 beschreven.

### 9.2.1 De huidige praktijk van woningcorporaties

De gangbare methode in de corporatiesector betreft die van het ‘sturen op de wensportefeuille’. Het betreft een methode om het meerjaren investeringsprogramma te bepalen. De methode houdt kortweg het volgende in (Van Os, 2013). De woningcorporatie bepaalt wat idealiter de samenstelling van de woningportefeuille zou moeten zijn op een bepaald moment in de toekomst: de zogenaamde wensportefeuille. Meestal wordt daarvoor een periode van 10 jaar genomen. De portefeuillesamenstelling heeft betrekking op de woningtypen en het prijsniveau en de functionele kwaliteit van de woningen en soms ook de locatie. De onzekerheid met betrekking tot de demografische prognoses en de toekomstige woonbehoeften leidt er toe dat de wensportefeuille in principe bandbreedten kent, dat wil zeggen dat de aantallen gewenste woningen per onderscheiden segment (naar type, prijs, kwaliteit en eventueel locatie) niet exact bepaald (kunnen) worden maar vallen binnen een bepaalde aannemelijk te maken range. De ideale portefeuillesamenstelling wijkt doorgaans af van de huidige portefeuillesamenstelling. Het verschil is de transformatieopgave. Deze opgave dient vervolgens te worden uitgewerkt in concrete (des)investerings- en beheerplannen (zie figuur 9-1).



figuur 9-1: transformatie van de portefeuille

Het bepalen van de wensportefeuille gebeurt in principe op basis van een woningmarktanalyse. Zo'n woningmarktanalyse brengt de verwachte vraagdruk en vraaguitval in verschillende segmenten in de lokale of regionale woningmarkt in beeld en draagt zodoende de argumenten aan voor het meerjaren investeringsplan van de woningcorporatie. De woningcorporatie moet daarbij wel aangeven welk aandeel zij in de marktopgave wil vervullen. Daarvoor dient zij haar strategische uitgangspunten te formuleren.

Het causale verband tussen vraagdruk en -uitval enerzijds en investeringsprogramma's anderzijds is niet eenvoudig te leggen. Het zou helpen als een woningmarktsimulatiemodel als ondersteunend instrument kan worden ingezet. Uiteraard kan de woningcorporatie niet ongebreideld investeren. Het gewenste investeringsprogramma moet de strenge toets aan de financiële criteria doorstaan. Als de toets negatief uitpakt zal de woningcorporatie het investeringsprogramma moeten bijstellen. De financiële criteria zijn uiteraard ook niet in beton gegoten; zie hoofdstuk 7.

De woningcorporatie beschikt over een aantal mogelijke (des)investeringsstrategieën om aan de gewenste transformatie van de portefeuille gestalte te geven (tussen haakjes de verwijzing naar figuur 9-1).

- Renovatie (aanpassingen)
- Samenvoeging of splitsing (aanpassingen, deels onttrekking of toevoeging)
- Verkoop (door uitpolding of door complexgewijze verkoop) (onttrekkingen)
- Sloop (onttrekkingen)
- Nieuwbouw (toevoegingen)
- Aankoop (complexgewijs of aankoop van individuele objecten) (toevoegingen)

Dergelijke investeringen leiden tot een directe aanwas of krimp van het eigen vermogen in het jaar van investeren (in de vorm van respectievelijk een directe opbrengstwaarde en een onrendabele top; zie verder hoofdstuk 7).

Daarnaast kan de woningcorporatie in het kader van reguliere exploitatieactiviteiten een geleidelijke transformatie ten aanzien van kwaliteit en / of prijs van woningen bewerkstelligen. Meestal gebruikt de woningcorporatie 'natuurlijke' momenten als een mutatie of een groot-onderhoudsbeurt om dergelijke veranderingen aan te brengen of in te voeren. Overigens kunnen dergelijke veranderingen in kwaliteit of prijs een neerwaartse bijstelling betreffen: kwaliteitsafname, prijsverlaging. Dergelijke aanpassingen kunnen zowel positieve of negatieve waarde-effecten hebben, zowel ten aanzien van de financiële als de maatschappelijke waarde. De financiële waarde-effecten komen tot uitdrukking in een verandering van de bedrijfswaarde.

Er kleven twee belangrijke beperkingen aan deze methode. Ten eerste blijft meestal impliciet welk effect het al of niet bereiken van de wensportefeuille zal hebben op de hierboven genoemde prestatievelden van de 'ijzeren driehoek': beschikbaarheid, betaalbaarheid,

kwaliteit. Doorgaans gebruiken zoals gezegd woningcorporaties geen woningmarktmodellen om de te verwachten effecten van de wensportefeuille te prognosticeren, zo er al voor dat doel geschikte modellen zijn. Ten tweede blijven de sociaalbeheeractiviteiten (de maatschappelijke diensten) in deze methodiek goeddeels buiten beeld. De 'knoppen' die de methode biedt om het meerjarenprogramma te laten voldoen aan de financiële restricties hebben betrekking op (des)investeringen, onderhoudskengetallen en huurbeleid; met andere woorden: op vastgoed gerelateerde variabelen. Ondanks deze bezwaren is de methode van de 'wensportefeuille' een stap voorwaarts, omdat zij de woningcorporatie min of meer dwingt om expliciet na te denken over (en onderzoek te laten doen naar) de onderbouwing van de wensportefeuille. In ieder geval kunnen de interne toezichthouder en de stakeholders kritische vragen stellen over de argumentatie. De woningcorporatie kan zich dan niet meer beperken tot het louter sturen op productie.

De dienstenportefeuille maakt in bovenstaande methodiek van de wensportefeuille geen deel uit van de portefeuillestrategie. De dienstenportefeuille is deels direct vastgoed gerelateerd, deels slechts op indirecte wijze met de vastgoedportefeuille verbonden. Het betreft hulpdiensten, additionele woondiensten en maatschappelijke diensten. De kosten van hulpdiensten zullen normaal gesproken als uitgaande kasstromen in de bedrijfswaarde zijn verwerkt (zie paragraaf 6.3.3). Wijziging van deze bestedingen leiden daardoor in principe tot wijziging van de bedrijfswaarde. Zo zal het aanstellen van een extra incassomedewerker moeten leiden tot aanpassing van het kengetal voor organisatiekosten dat in de bedrijfswaardeberekening is opgenomen<sup>406</sup>. Additionele en maatschappelijke diensten vormen geen onderdeel van de reguliere exploitatie en zouden daarom buiten de bedrijfswaardeberekening moeten blijven. In de administratie zijn de kasstromen die uit dergelijke diensten voortvloeien bij voorkeur apart als kostenplaats of als activiteit geregistreerd<sup>407</sup>. Vaak kunnen deze diensten immers als aparte (kleine) *profitcenters* binnen de onderneming gezien worden. Dat betekent overigens dat medewerkers die bijdragen leveren aan zowel hulpdiensten als aan additionele en maatschappelijke diensten door middel van tijdschrijven de allocatie van hun arbeidsinzet moeten registreren. De waarde van zo'n *profitcenter* is gelijk aan de netto contante waarde van de kasstromen die vanwege de betreffende activiteit voorzien wordt.

Nagenoeg alle bestedingen zullen aan een bestaand of een nieuw te realiseren of te verwerven vastgoedcomplex of aan een cluster van complexen te verbinden zijn. Bij uitzondering kan een besteding betrekking hebben op een aparte, generieke dienst of activiteit, die

---

<sup>406</sup> Het is zeer de vraag of het kengetal voor organisatie- of beheerkosten in de reguliere bedrijfswaardeberekening door corporaties systematisch en periodiek getoetst wordt aan de feitelijke kasstromen. De kosten van het aanstellen van een incassomedewerker op grond van nieuw, maatschappelijk beleid kunnen ook buiten de bedrijfswaardeberekening gehouden worden en als aparte maatschappelijke besteding worden opgevoerd (zie hoofdstuk 7).

<sup>407</sup> Registratie op activiteitsniveau (activity based costing, zie hoofdstuk 7) heeft, vanwege de flexibiliteit en de bepaling van de kostprijs per activiteit, de voorkeur.

een aparte registratie vergt. Doorgaans zullen de woningcorporaties echter nog niet de werkwijze van 'activity based costing' integraal hebben ingevoerd (Koolma, 2009a: 317).

## 9.2.2 Nieuwe ontwikkelingen in de corporatiesector

De laatste jaren is een aantal nieuwe methoden ontwikkeld die een woningcorporatie kunnen ondersteunen bij de allocatie van middelen. De drie methoden die het meest gangbaar zijn in de sector zal ik hieronder kort beschrijven. Het betreft de methoden 'sturen op intern rendement' (IRR), 'sturen op prestaties' en de maatschappelijke kosten-baten analyse (MK-BA).

### Sturen op intern rendement

De eerste nieuwe ontwikkeling die ik hier zal beschrijven betreft het 'sturen op intern rendement' (IRR). Investerings in sociale huurwoningen en maatschappelijk vastgoed leiden vrijwel altijd tot een IRR dat lager is dan een commerciële marktpartij aanvaardbaar acht<sup>408</sup>. Een toenemend aantal woningcorporaties stelt vooraf per soort investering normen voor het IRR vast (zie paragraaf 7.7.2). De investeringen worden onderscheiden op basis van het maatschappelijke belang dat de woningcorporatie aan een bepaalde investering hecht. In tabel 9-1 is een voorbeeld opgenomen (zie ook Wolleswinkel, 2012). De methode zou ook bruikbaar kunnen zijn voor de vastgoedcomplexen in de bestaande portefeuille. In de rekensom van de IRR dient het investeringsbedrag vervangen te worden door de vigerende marktwaarde van het vastgoed. Op deze manier wordt de methode in de corporatiepraktijk niet toegepast.

tabel 9-1: sturen op intern rendement (bron Wonen Limburg, 2009)

Soort vastgoed	Maatschappelijk belang	Bijdrage (rendement) aan eigen vermogen	Berekende IRR
Goedkope huurwoning	Core business	Negatief tot +2%	3,25%
Bijzondere doelgroep; opvangcentra; woonzorgcomplexen	Zeer hoog	Nul	3,75%
Betaalbare huurwoning; Buurt / wijkgebouw; starters koopwoning	Hoog	Inflatie	4,25%

<sup>408</sup> De zogenaamde onrendabele top is het verschil tussen de (lagere) bedrijfswaarde en de investering. De bedrijfswaarde is de NCW van de toekomstige kasstromen die wordt berekend met de disconteringsvoet. De disconteringsvoet is de rendementsverwachting bij een alternatieve aanwending van het kapitaal. Te berekenen is bij welke rekenrente de bedrijfswaarde gelijk is aan de investering. Deze rente is het intern rendement (zie verder hoofdstuk 7).



<b>Huurwoning net onder de vrije sector grens; brede school; kinderopvangcentrum; buurtwinkel(centra)</b>	Gemiddeld	Gelijk aan kapitaalmarktrente	5%
<b>Gezondheidscentrum; sport-hal / zwembad; bibliotheek</b>	Laag	Rente kapitaalmarktrente + 2%	5,5%
<b>Commerciële verhuur; winkels; fysio / arts / apotheek</b>	Zeer laag	Rente kapitaalmarktrente + 4%	6,0%

Voordeel van de methode is dat de woningcorporatie vanuit financieel perspectief goed op de gekozen rendementsnorm kan sturen. Deze methode kent als belangrijkste beperking dat zij geen inzicht geeft in de wijze waarop het maatschappelijk belang van een investering wordt vastgesteld. Ook de normering van het gewenste interne rendement heeft een arbitrair karakter.

### Sturen op prestaties

De tweede te beschrijven nieuwe methodiek betreft het 'sturen op prestaties'. In een paper voor de ENHR-conferentie van 2004 introduceerden Kramer en Van Welie een allocatiemethodiek die gebaseerd is op de definitie van 'bedrijfseconomisch offer'. Het bedrijfseconomisch offer stelt Portaal gelijk aan het gealloceerd vermogen. Dat is het verschil tussen het vermogenseffect bij uitvoering van het beleid en het vermogenseffect indien alle activiteiten marktconform zouden worden uitgevoerd<sup>409</sup> (Kramer & Van Welie, 2004; Kramer et al, 2005). De methodiek heeft bij enkele woningcorporaties (Portaal, Talis) navolging gekregen (Portaal, 2007; Smitjes, 2007). Op hoofdlijnen ziet de methodiek 'Kramer en Van Welie' er als volgt uit. De woningcorporatie (i.c. Portaal, Talis) benoemt op ondernemingsniveau een beperkt aantal maatschappelijke doelstellingen waaraan vervolgens een prestatienorm wordt verbonden. Periodiek meet en waardeert de woningcorporatie de actuele prestatie.

tabel 9-2: prestatiescores Portaal (bron: Portaal, 2007)

Doelstellingen Portaal	Norm	Prestatie	Score <sup>410</sup>
<b>Aantal huishoudens met een laag inkomen</b>	27.500	26.600	97.000
<b>Aantal huishoudens met een laag midden inkomen</b>	20.600	17.000	85.000
<b>Aantal huishoudens met een aangepaste woonvraag</b>	5.700	4.600	81.000
<b>Tevredenheid over de woning (% 7 of hoger)</b>	75%	75%	100.000

<sup>409</sup> De berekende rendementen van de aeDex Corporatie Vastgoedindex kunnen als alternatief hiervoor dienen. Het betreft het verschil tussen het totaal rendement op basis van marktconform beleid en het totaal rendement op basis van het feitelijke, contractueel vastgelegde beleid van de corporatie. Dit verschil wordt door de stichting aeDex Corporatie Vastgoedindex ook wel als maatschappelijk dividend aangeduid (Vlak, 2005 en 2008; zie ook [www.aedex.nl](http://www.aedex.nl)). (zie voor een nadere toelichting hoofdstuk 7)

<sup>410</sup> Portaal vermenigvuldigt de score (de prestatie gedeeld door de norm) met 100.000 punten (dus 100.000 ÷ 100%)

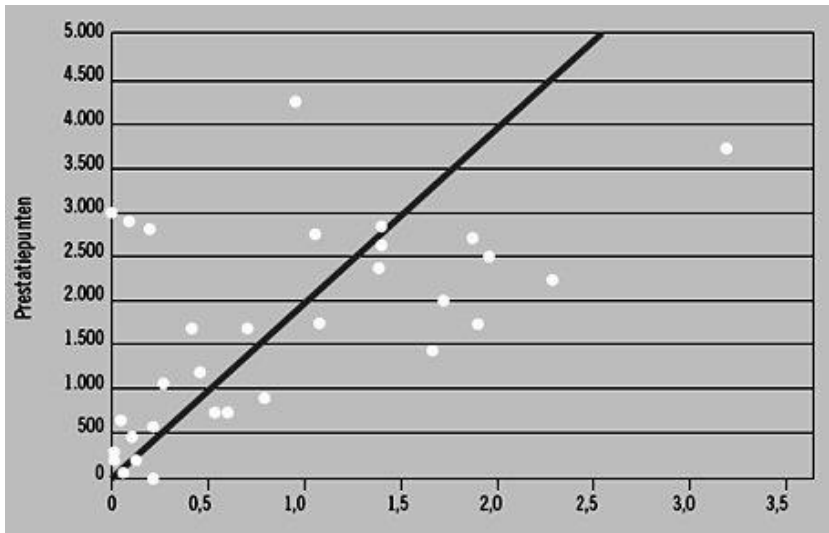
<b>Tevredenheid over de woonomgeving (% 7 of hoger)</b>	65%	62%	95.000
<b>Tevredenheid over de dienstverlening (% 7 of hoger)</b>	70%	67%	96.000
<b>Gemiddeld</b>			92.300

De waardering uit zich in een score die wordt berekend door de feitelijke prestatie te delen door de norm (zie tabel 9-2). Kramer et al (2005) ontwikkelden met behulp van de Analytic Hierarchy Process (AHP) van Saaty (1980) een methode van paarsgewijze vergelijking van doelstellingen om aan elk van de doelstellingen een gewicht te verbinden<sup>411</sup>. Het gewicht wordt vervolgens met de score per doelstelling vermenigvuldigd. De keuze van de doelstellingen en de gewichten ervan zijn bij de experimentele toepassing van de methode door de huurders en de gemeenten (de verantwoordelijke wethouders in het werkgebied) onderschreven.

Tegelijkertijd stelt de woningcorporatie vast welk bedrijfseconomisch offer (gealloceerd vermogen) zij brengt. Bijvoorbeeld: het bedrijfseconomisch offer van Portaal bedraagt 900 miljoen euro (€ 9.750 per scorepunt) (Bron: Portaal, 2007). Om de inzet van middelen optimaal te alloceren meet de woningcorporatie de prestaties op wijk- of complexniveau en berekent zij tevens het bedrijfseconomisch offer op ditzelfde niveau. Per wijk of complex wordt vervolgens de verhouding tussen offer en prestatie vastgesteld. Een prestatie op wijk- of complexniveau is gedefinieerd als de bijdrage van een wijk of complex aan een van de algemene doelstellingen. In figuur 9-2 is dit grafisch uitgebeeld<sup>412</sup>. De zwarte lijn in de grafiek correspondeert met de gemiddelde score (offer per prestatiepunt) voor de onderneming als geheel. Een witte stip vertegenwoordigt een wijk of complex. Een witte stip onder de zwarte lijn betreft een wijk of complex die gegeven de prestatie (bijdrage aan de centrale doelstellingen) een relatief groot bedrijfseconomisch offer vraagt.

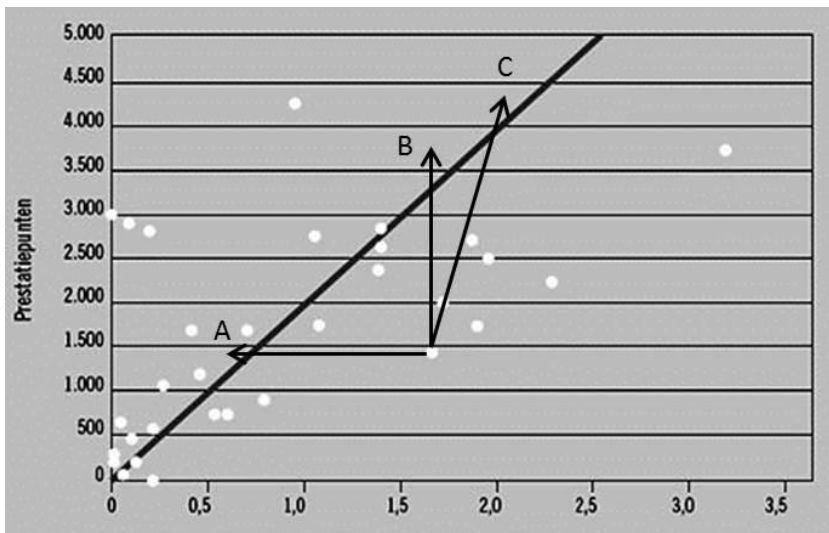
<sup>411</sup> In de hierna beschreven voorbeelden van Portaal is dit niet gebeurd.

<sup>412</sup> De grafiek betreft de wijken in een van de gemeenten in het werkgebied van Portaal.



figuur 9-2: offers (hor.) en prestaties per wijk (bron: Portaal, 2007)

De woningcorporatie ontwikkelt in een volgende stap enkele scenario's per wijk of complex voor de aanpak van de wijken of complexen die onder de zwarte lijn liggen. Doel hiervan is om een aanpak te kiezen die de wijk of het complex uiteindelijk boven de zwarte lijn tillen (zie figuur 9-3).



figuur 9-3: alternatieve scenario's voor een wijk (bron: Portaal, 2007)

De alternatieve aanpakken B en C in de grafiek verhogen de prestatie, waarbij C tevens een groter offer vraagt. Aanpak A voorziet niet in een prestatieverhoging, maar wel in een efficiëntere besteding van middelen. In principe zouden overigens ook voor de wijken boven de

zwarte lijn, op gelijke wijze en met dezelfde doelstelling, alternatieve scenario's geanalyseerd dienen te worden. Als randvoorwaarde geldt dat de optelsom van offers die voortvloeien uit alle voorkeursscenario's per wijk, het beschikbare bedrag op ondernemingsniveau (in het voorbeeld de genoemde 900 miljoen euro) niet overschrijdt.

Deze methode kent enkele beperkingen. Eén van de belangrijkste is dat de doelstellingen en de aan de doelstellingen verbonden gewichten en normen arbitrair van karakter zijn, ondanks het draagvlak dat Portaal er voor gecreëerd heeft. Het is een keuze die met betrekking tot de drie huisvestingsdoelstellingen niet door onderzoek gestaafd is. Wel vinden jaarlijks klanttevredenheidsonderzoeken plaats waarvan het relatieve gewicht van de drie tevredenheidsdoelstellingen afgeleid kan worden. Daarnaast is, evenals bij de methode van de *wensportefeuille*, het leggen van verbanden tussen concrete activiteiten en doelrealisatie –de *theory of change*– geen onderdeel van de methode. Momenteel ontwikkelt een aantal andere woningcorporaties soortgelijke methoden.

### De maatschappelijke kosten-baten analyse

De maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) wordt al geruime tijd toegepast in het kader van grootschalige infrastructuurprojecten. Omdat de toepassing ervan momenteel bij grote projecten verplicht is gesteld is een gedetailleerde leidraad opgesteld (Eijgenraam, 2000). Rond 2005 zijn deze en de vergelijkbare methode van de SROI (social return on investment) ook in de corporatiesector geïntroduceerd (Scholten, 2003; Deuten & De Kam, 2005). Later zijn ten behoeve van verschillende maatschappelijke sectoren dergelijke analyses en specifieke leidraden opgesteld (onder andere Ecorys, 2006; Larsen & De Boer, 2011). De methode van de MKBA vindt ook in de corporatiesector ingang. Sinds twee jaar bestaat het kenniscentrum '10 voor MKBA', in het kader waarvan diverse analyses zijn toegepast ([www.10voorMKBA.nl](http://www.10voorMKBA.nl)).

Beide instrumenten, MKBA en SROI, vertonen een grote overeenkomst<sup>413</sup>. Met deze instrumenten worden zowel de directe en indirecte als externe kosten en baten van activiteiten getoond, zo nodig te verdelen naar de verschillende investeerders en begunstigden, en het maatschappelijke rendement (saldo van kosten en baten gedeeld door het offer) dat daaruit voortvloeit. Doel van de inzet van deze instrumenten is om na te gaan of het totale rendement (het bedrijfseconomische plus het externe maatschappelijke rendement) van de activiteit positief is dan wel hoger dan het 0-alternatief<sup>414</sup> en op grond hiervan wel of niet in uitvoering moet worden genomen. Deze methoden leggen in principe een verband tussen input en outcome. Daarbij is de verandertheorie integraal onderdeel van het benoemen van de effecten van de activiteit. De kritiek op deze instrumenten spitst zich toe op het gegeven dat het causale verband tussen activiteit en effect niet altijd duidelijk is c.q. is aan te tonen en dat niet altijd alle maatschappelijke kosten en baten (die zich op korte en lange termijn

<sup>413</sup> Zie bijlage 4 voor een nadere toelichting op de MKBA en de SROI.

<sup>414</sup> De MKBA stelt als eis dat naast de te beoordelen activiteit een 0-alternatief wordt beschreven en doorgerekend.

manifesteren) op directe of indirecte wijze (via proxies) in geld zijn uit te drukken<sup>415</sup>. In die gevallen dienen de niet-gemonetariseerde opbrengsten als PM-post aan de lijst van kosten en baten te worden toegevoegd.

Als wel de offers in euro's zijn uit te drukken, maar het maatschappelijke effect moeilijk of slechts met grote onzekerheid te bepalen is, is een kosteneffectiviteitsanalyse (KEA) een beproefde methode. In plaats van het maatschappelijke effect worden de maatschappelijke kosten berekend die nodig zijn om een specifiek maatschappelijk doel te bereiken. Dat betekent, toegepast op het optimalisatievraagstuk, dat voor iedere activiteit in het activiteitenprogramma een outputdoelstelling met betrekking tot het aantal eenheden beschikbaar moet zijn als representant voor het maatschappelijk doel. Deze methode legt derhalve een verband tussen input en output; de relatie tussen output en outcome wordt niet uitgewerkt en gekwantificeerd. Het doel van deze methode is om van een aantal alternatieve activiteiten de meest kosteneffectieve te selecteren. Toepassing hiervan in de optimalisatieopgave heeft alleen zin als de doelfunctie de minimalisatie van de totale kosten (bedrijfseconomische en maatschappelijke) betreft en derhalve niet het resultaat (als saldo van kosten en baten).

Als behalve de maatschappelijke effecten ook veel veronderstelde maatschappelijke kosten niet in geld zijn uit te drukken, biedt de Multicriteria Analyse (MCA) aanknopingspunten. De MCA is bedoeld om verschillende alternatieven, waarvan één alternatief een 0-alternatief is, met elkaar te vergelijken. Dit instrument vergelijkt verschillende alternatieve activiteiten met elkaar op basis van verwachte resultaten die in allerlei grootheden uitgedrukt kunnen worden, dus niet alleen in euro's zoals bij de MKBA en de KEA. Aan elk van de te verwachten effecten wordt een gewicht verbonden en voor elk van de grootheden waarin de effecten uitgedrukt worden, moet de gebruiker een maatstaf definiëren. Een vergelijkbare ijking en weging van verschillende grootheden kan ook op de gezochte optimalisatiefunctie toegepast worden. Evenals bij de MKBA legt de MCA in principe een verband tussen input en outcome, zij het dat de input (de kosten) evenals de outcome als een van de onderling te vergelijken criteria beschouwd wordt. Een dergelijke methode is echter sterk gevoelig voor eigen keuzen van de gebruiker ten aanzien van zelf te definiëren gewichten en maatstaven. (zie o.a. Janssen, 2001; Hellendoorn (red), 2001; Figuiera ea, 2005).

### 9.2.3 Conclusie met betrekking tot de bestaande allocatiemethoden

De allocatiemethodieken die momenteel in de corporatiesector gebruikt worden, voldoen geen van alle geheel aan de genoemde richtlijnen. Aan de methode van de wensportefeuille kleven twee belangrijke beperkingen: het effect van het realiseren van de wensportefeuille

---

<sup>415</sup> In de volkshuisvesting zijn ten behoeve van de MKBA nog vrijwel geen beproefde kengetallen ontwikkeld. Ten behoeve van een aantal aanpalende sectoren (werk en inkomen, welzijn, verkeer) zijn meer kengetallen voorhanden; deze kunnen gebruikt worden bij corporatieactiviteiten op het vlak van leefbaarheid en wijkaanpak. Medio 2012 lopen enkele experimenten en onderzoeken in de sector waarin de MKBA wordt betrokken. In hoofdstuk 9 wordt het meten, waarderen en voorspellen van maatschappelijk effecten door interventies van woningcorporaties nader besproken.

op de beschikbaarheid, betaalbaarheid, kwaliteit van woningen blijft impliciet en de (sociaal) beheeractiviteiten blijven in deze methodiek goeddeels buiten beschouwing. De aantallen binnen de wensportefeuille bevinden zich doorgaans binnen zekere bandbreedten. Deze minima en maxima van deze bandbreedten zouden in de allocatiemethodiek eventueel als restricties meegenomen kunnen worden.

Het sturen op de IRR heeft als belangrijkste beperking dat deze geen inzicht geeft in de wijze waarop het maatschappelijk belang van een investering en de normering van het gewenste interne rendement wordt vastgesteld. Een belangrijke beperking van de methode 'Portaal' is dat de doelstellingen en de aan de doelstellingen verbonden gewichten en normen arbitrair van karakter zijn terwijl ook het leggen van verbanden tussen concrete activiteiten en doelrealisatie –de *theory of change* – geen onderdeel van de methode is.

De allocatiemethodiek krijgt een extra dimensie indien niet alleen de veronderstelde maatschappelijke effecten bij de allocatie betrokken worden, maar ook gekwantificeerd en gemonetariseerd kunnen worden. De MKBA of de SROI zijn hiervoor goede methoden. Het is echter niet altijd mogelijk om deze cijfermatige uitwerking te geven. In dat geval bieden de methoden kosten-baten analyse (KBA) en multicriteria analyse (MCA) een alternatief. Hier kleven echter vergelijkbare bezwaren aan als aan de methode 'Portaal'.

Het te ontwikkelen allocatiemodel dient zoveel mogelijk een oplossing te bieden voor de omissies van de bestaande methoden: het expliciteren van de te verwachten effecten van voorgenomen activiteiten en het waar mogelijk kwantificeren en monetariseren van deze effecten, zodat de woningcorporatie een optimum kan bepalen ten aanzien van een lijst van mogelijke activiteiten. De methode van de MKBA kan ondanks enkele beperkingen als nuttige bouwsteen voor de allocatie ingezet worden.

### 9.3 Ontwerprichtlijnen

De belangrijkste meerwaarde van het allocatiemodel is gelegen in de optimalisatie van activiteiten binnen een meerjaren programma. De keuze voor een activiteit of de mate waarin een activiteit ontplooid wordt is zonder een referentie aan alternatieve activiteiten (dus budgetbestedingen) in principe altijd suboptimaal.

Het versterken van de allocatiefunctie bij individuele woningcorporaties voorkomt suboptimalisatie van maatschappelijke kosten en baten op hogere niveaus dan het corporatieniveau niet. In de wijze waarop de woningcorporatie haar allocatieproces inricht, kan zij hierin enigszins voorzien door haar stakeholders een invloedrijke plek in het allocatieproces te geven. Tevens kan de woningcorporatie haar voorgenomen activiteiten en de verwachte effecten ervan op lokaal en regionaal niveau presenteren. Voorwaarde is wel dat de woningcorporatie een krachtige visie ontwikkelt op de lokale en regionale opgaven en op de wijze waarop deze opgaven zich verhouden tot de opgaven elders. Deze kaders kan de woningcorporaties als restricties (bijvoorbeeld in de vorm van budgetkaders) meenemen in haar eigen allocatie. Het zou tevens mogelijk moeten zijn om de allocatiefunctie (en de te

ontwikkelen allocatiemethodiek) op het niveau van regio's of zelfs gemeenten in te richten. Bij het gebruik van subniveaus in het model dient tevens het beschikbare budget naar regio's of gemeenten verdeeld te worden, wat weer betekent dat de balans (en dus het eigen vermogen) van de woningcorporaties op dezelfde wijze gesplitst dient te zijn.

In hoofdstuk 2 is betoogd dat zowel de (lokale) overheid als de woningcorporatie slechts in beperkte mate op outcomedoelstellingen stuurt. Indien het gewenste maatschappelijke of volkshuisvestelijke effect (de outcome) als vertrekpunt van het beleid wordt genomen, komt het doorgaans niet tot SMART geformuleerde doelstellingen en blijft concrete sturing derhalve uit. Een maatschappelijke onderneming kenmerkt zich door een onlosmakelijke relatie tussen maatschappelijk en financieel rendement waarbij het financieel rendement dienstbaar is aan het maatschappelijk rendement. Dat gegeven is het kernpunt van het beoogde allocatiemodel. Een goed ingerichte allocatiemethodiek kan vorm en inhoud geven aan de invloed die de stakeholders hebben op het allocatiebeleid van de woningcorporatie en een belangrijke rol spelen bij de legitimatie van het handelen van een maatschappelijke onderneming en een woningcorporatie in het bijzonder.

Bovenstaande conclusies uit de hoofdstukken 2 t/m. 3 hebben in paragraaf 5.7 geresulteerd in richtlijnen voor het ontwerp van de allocatiemethodiek bij woningcorporaties.

Deze richtlijnen betreffen deels elementen van de reguliere beleids- en planvorming zoals die in hoofdstuk 6 is beschreven. De allocatiemethodiek krijgt een extra dimensie indien niet alleen de veronderstelde maatschappelijke effecten bij de allocatie betrokken worden, maar ook gekwantificeerd en gemonetariseerd kunnen worden. De maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) of de methode van de SROI zijn hiervoor goede methoden. Voor de optimalisatie van kosten en baten van een programma van uiteenlopende activiteiten zijn er wiskundige optimalisatiemethoden voorhanden, zoals de simplexmethode (een vorm van lineaire programmering). De simplexmethode en vergelijkbare methoden bieden de mogelijkheid om restricties met betrekking tot de input (de beschikbare middelen) en de output (de te realiseren producties oftewel de aantallen activiteiten) in de rekensom te verwerken.

In hoofdstuk 7 is aangegeven dat een staat van herkomst en bestedingen van middelen (SHBM) op jaarbasis het meest toegankelijke inzicht biedt in de bedrijfseconomische consequenties van verschillende programma's van activiteiten. Voorwaarde voor gebruik is dat de woningcorporatie een norm heeft vastgesteld voor het gewenste niveau van het eigen vermogen. Op basis hiervan is het jaarlijks budget (in euro's) te bepalen voor (die delen van) bestedingen die direct ten laste komen van het eigen vermogen (de 'onrendabele toppen'). Een meer praktische voorwaarde is dat de administratie zoveel mogelijk op basis van 'activity based costing' is ingericht. Om een indruk te krijgen van de relatieve omvang van de offers kan bij wijze van toelichting per activiteit / besteding de IRR dan wel het quotiënt van onrendabele top en investering weergegeven worden. Omdat het rendement over het eigen vermogen niet alleen via kasgeld beschikbaar komt, maar deels ook ligt besloten in de

waardemutatie van het actief (het vastgoed), kan ook bij een positieve vermogensontwikkeling een tekort aan kasgeld optreden. Dat betekent dat niet alleen het jaarbudget bepalend is voor het investeringsvolume, maar ook de financieringsruimte.

In hoofdstuk 8 is een overzicht van prestatievelden en een typologie van activiteiten geformuleerd. Per categorie activiteiten en per prestatieveld zijn met een zekere mate van abstractie de effecten van de verschillende activiteiten beschreven. Voorts is beschreven of en zo ja, op welke wijze deze effecten te meten, te kwantificeren en zo mogelijk te monetariseren zijn. Op grond van deze beschrijvingen zijn, samengevat, de volgende conclusies getrokken:

- Van de vastgoed gerelateerde activiteiten is relatief eenvoudig te bepalen wat de effecten zijn op de kwaliteit en de betaalbaarheid van woningen. Het effect van dergelijke activiteiten op de beschikbaarheid van woonruimten in het sociale huursegment is minder eenvoudig te bepalen; bestaande rekenkundige modellen lijken hiervoor minder geschikt. Het verhuisketenmodel van RIGO in combinatie met de methodiek van het consumentensurplus biedt een mogelijkheid om het effect te monetariseren. Deze toepassing van het consumentensurplus lijkt veelbelovend genoeg om nader te onderzoeken. Het verhuisketenmodel heeft als nadeel dat het geen inzicht biedt in de woningmarkteffecten van (des)investeringen op lange termijn.
- Voor het meten en monetariseren van verwachte kwaliteitsveranderingen van de woningvoorraad zijn verschillende technieken voorhanden. Gemeten effecten met betrekking tot de betaalbaarheid zijn reeds gemonetariseerd.
- Veel vastgoed gerelateerde activiteiten hebben ook effect op de leefbaarheid en op het welzijn van individuele bewoners. Deze effecten zijn veel lastiger te bepalen. Dat laatste geldt in het bijzonder ook voor de effecten van leefbaarheidsactiviteiten en interventies die direct gericht zijn op het welzijn van huurders, woningzoekenden en omwonenden. De kennis op dit terrein neemt allengs toe, onder andere door toedoen van enkele kenniscentra in opbouw. Om die reden loont het de moeite om per activiteit na te gaan of er technieken voorhanden zijn om het effect van een interventie te bepalen.
- Voor een praktisch toepasbare allocatiemethodiek geldt dat een veelheid aan mogelijke activiteiten bij voorkeur geaggregeerd wordt tot enkele categorieën van activiteiten. De niet vastgoed gerelateerde activiteiten zullen echter vaak op project- of interventieniveau in de afweging betrokken moeten worden.

Op basis van deze conclusies en richtlijnen zullen we in dit hoofdstuk de contouren van een allocatiemodel voor woningcorporaties ontwerpen en tevens aangeven op welke wijze het gebruik van dit model in het proces van afweging en besluitvorming ingebed zou kunnen worden.

In de hierna volgende paragrafen wordt een programma van eisen gepresenteerd. Het eerste deel heeft betrekking op het proces van alloceren, het tweede deel betreft de inhoudelijke vormgeving van het allocatiemodel. Op grond van dit programma van eisen



worden in paragraaf 9.4 de hoofdlijnen van het proces waarin het gebruik van het model vervat wordt, geschetst en in paragraaf 9.5 de inhoudelijke kenmerken van het allocatiemodel.

Het hoofdstuk wordt besloten met enkele conclusies die betrekking hebben op de toepassing van het model en het proces.

### 9.3.1 Allocatieproces

Aan de feitelijke allocatie van middelen dient een aantal stappen in het proces vooraf te gaan. Het zijn stappen die in de reguliere beleidscyclus van iedere maatschappelijke onderneming periodiek aan de orde zouden moeten zijn. Wet- en regelgeving bieden geen grondslag voor de onderstaande eisen; ze vloeien voort uit de overwegingen die in paragraaf 4.5 over de niveaus van allocatie en in paragraaf 3.4 over de eigenschappen van de woningcorporatie als maatschappelijke onderneming zijn beschreven. Het ontbreken van transparantie jegens stakeholders en het ontbreken van voldoende zelfsturend vermogen en het onvermogen van de sector om vorm en inhoud te geven aan de matching van taken en middelen (zie hoofdstuk 2) heeft bijgedragen aan het huidige negatieve imago van de sector als geheel<sup>416</sup>.

- Allereerst zal de woningcorporatie, bij voorkeur in overleg met haar stakeholders de maatschappelijke opgaven in haar werkgebied moeten bepalen en vervolgens haar visie op deze opgaven en op haar eigen rol, positie en taakopvatting ten aanzien van deze opgaven. In feite zou deze stap onderdeel moeten zijn van het proces om te komen tot een (herzien) ondernemingsplan of bedrijfsplan.
- De visie van de woningcorporaties dient ook betrekking te hebben op de wijze waarop deze opgaven zich verhouden tot de opgaven elders. In de wijze waarop de woningcorporatie haar allocatieproces inricht compenseert zij ontbrekende correctieve mechanismen op hogere schaalniveaus. Zij kan dat bijvoorbeeld doen door haar stakeholders een invloedrijke en niet uitsluitend door wet- en regelgeving afgedwongen plek in het allocatieproces te geven.
- De discussie met de lokale en regionale partners dient uit te monden in beleidskaders die rekening houden met de noden van de verschillende gemeenten in het werkgebied, de noden buiten de eigen gemeente(n) en buiten de eigen (regionale) woningmarkt. Deze kaders kan de woningcorporaties als restricties (bijvoorbeeld in de vorm van budgetkaders) meenemen in haar eigen allocatie. Het is mogelijk door de in het model opgenomen activiteiten per marktgebied van elkaar te scheiden, ook al behoren ze tot dezelfde categorie van activiteiten. Per marktgebied krijgt elke activiteit haar eigen in-

---

<sup>416</sup> Het oordeel over individuele woningcorporaties door stakeholders is, getuige de uitkomst van de vele visitaties, overwegend gunstig. Dat duidt niet op een tegenstrijdigheid, omdat het voornamelijk lokale stakeholders betreft die geen oordeel vellen over vraagstukken rond matching en dergelijke.

houdelijke restricties (zie verderop). Bij de presentatie van de resultaten is het dan in principe mogelijk om het bestede budget per marktgebied te tonen.

- Binnen deze kaders vertaalt de woningcorporatie haar visie op de opgaven en haar taakopvatting in doelstellingen met een outcome-karakter.
- Vervolgens formuleert de woningcorporatie verandertheorieën die tot doel hebben om strategieën of handelingsperspectieven te vinden om de vastgestelde outcomedoelstellingen te realiseren. De woningcorporatie bepaalt enkele mogelijke strategieën (in de vorm van programma's van activiteiten) en bespreekt deze met haar stakeholders. Resultaat van deze stap is een voorkeursprogramma van concrete activiteiten (output). Aan te bevelen is om de strategieën in enkele scenario's onder te brengen die elk een ander beeld schetsen van de toekomst, voor zover deze toekomst buiten de beïnvloedingsfeer ligt van de woningcorporatie. Het 0-scenario betreft het vigerende beleid.
- Op basis van de bespreking kiest de woningcorporatie een voorkeursscenario die zij tracht te optimaliseren met behulp van het allocatiemodel. De uitkomst legt zij wederom voor aan haar stakeholders.
- Dit proces is cyclisch: het periodiek bepalen van de maatschappelijke opgaven wordt gevoed door het evalueren van het maatschappelijk effect van reeds uitgevoerde activiteiten (gerealiseerde output) in het perspectief van de veranderende maatschappelijke omstandigheden.

De volgende ontwerpeisen die aan het allocatiemodel gesteld dienen te worden vloeien uit het bovenstaande voort:

- In het allocatiemodel worden de maatschappelijke restricties waarbinnen de allocatie van middelen plaatsvindt, geëxpliciteerd. Deze maatschappelijke restricties worden bijvoorbeeld afgeleid van de prestatieafspraken die de woningcorporatie met de gemeente(n) in haar werkgebied afgesloten heeft.

Het allocatiemodel dient een rol te spelen in de governance van de woningcorporatie en in het bijzonder in het overleg met de stakeholders. Dat leidt tot de volgende ontwerpeisen:

- De allocatiemethodiek biedt de transparantie die nodig is om de verschillende stakeholders effectief invloed te geven op de strategische keuzen van de maatschappelijke onderneming.
- De effecten voor de collega dienstverleners zijn economisch van aard (onder andere in de vorm van kostenbesparingen). Verondersteld mag worden dat deze opbrengsten of vermeden kosten doorgegeven worden aan de doelgroep van de betreffende organisaties en dat deze doelgroep in belangrijke mate overlapt met die van de woningcorporatie. De uitkomst van het allocatiemodel vormt daarom de aanzet voor het overleg of de onderhandelingen met stakeholders om te komen tot de verschillende transacties die nodig zijn om de gewenste activiteiten te ontplooien. Bij een positief effect voor de collega dienstverlener kan de woningcorporatie proberen om een deel van de investering

bij die collega neer te leggen, zeker indien die collega een commerciële onderneming betreft.

Het allocatieproces dient integraal onderdeel te zijn van het beleidsproces bij woningcorporaties en dient derhalve geïntegreerd te worden met het proces van vastgoedsturing. Voor het proces van vastgoedsturing zijn al enkele procesmodellen ontwikkeld. Door de allocatiemethodiek in te richten volgens de principes van het logische model kan de allocatie dit proces van vastgoedsturing verrijken.

Het te ontwikkelen allocatiemodel is 'slechts' een beslissingsondersteunend model. Het gebruik ervan vergt een prudente toepassing in het besluitvormingsproces. Naast het allocatiemodel spelen ook andere beslissingsondersteunende instrumenten in het afwegingsproces een rol, denk aan een integrale risicoanalyse.

### 9.3.2 Vormgeving van het model

De belangrijkste doelstelling van het allocatiemodel is het rekenkundig optimaliseren van het maatschappelijk effect gegeven het maximale budget dat de woningcorporatie voor bedrijfseconomische offers beschikbaar heeft en inzicht te geven in de consequenties van aanpassingen aan de voorkeursstrategie, zoals beschreven in de vorige paragraaf. De allocatiefunctie is daarbij financieel gezien een gesloten systeem; alle opbrengsten die de verschillende corporatieactiviteiten genereren komen ten goede aan het budget dat beschikbaar is voor het brengen van bedrijfseconomische offers. Het allocatie model dient aan dit *revolving fund* principe te voldoen.

Het allocatiemodel dient van alle (soorten) mogelijke activiteiten het bedrijfseconomisch offer, de maatschappelijke opbrengst en het maatschappelijk rendement te tonen. Deze effecten zijn waar mogelijk gekwantificeerd en in euro's uitgedrukt. Op grond van deze gemonetariseerde effecten bepaalt het allocatiemodel de optimale samenstelling van het activiteitenprogramma. Een optimaal samengesteld programma geeft het grootste maatschappelijk rendement binnen de financiële en inhoudelijke restricties. Daarbij geeft het allocatiemodel inzicht in de uitgangspunten waarop de financiële en inhoudelijke restricties geënt zijn. De financiële restricties hebben betrekking op de vermogenspositie en zo mogelijk op de kasstroompositie van de woningcorporatie. De vermogensrestrictie krijgt de vorm van een maximaal te besteden budget.

Het allocatiemodel bevat idealiter een risicofunctie die grenzen stelt aan de mate van risico die de maatschappelijke onderneming ten aanzien van verwachte kosten en opbrengsten mag nemen. Tevens zou het allocatiemodel idealiter inzicht moeten bieden in de effecten van een verandering van de aannamen die aan de bedrijfswaarden ten grondslag liggen, zoals de restant exploitatieduur.

Het allocatiemodel dient tevens te voorzien in inzicht in de verdeling van kosten en baten over de verschillende stakeholders. Hiervan gebruik makend brengt het allocatiemodel tevens in beeld welke geldstromen / waardeoverdrachten er zijn tussen de investerende

woningcorporatie en andere, incasserende partijen. De groep stakeholders van een woningcorporatie dient ingedeeld te worden in de doelgroep van beleid, de overige particulieren die profijt hebben van de corporatieactiviteiten en collega dienstverleners waaronder de gemeente(n) in het werkgebied.

De voor de allocatie relevante effecten kunnen naar de volgende prestatiegebieden worden gerangschikt:

- De kwaliteit van de woningvoorraad
- De betaalbaarheid van de corporatiewoningen
- De beschikbaarheid van vrijkomende corporatiewoningen
- De kwaliteit van het woonklimaat van woonbuurten
- Het welzijn van de huurders van de woningcorporaties en van omwonenden
- Overige maatschappelijke behoeften als energiebesparing en het behoud van maatschappelijk erfgoed

Voor een praktisch toepasbare allocatiemethodiek geldt dat een veelheid aan mogelijke activiteiten bij voorkeur geaggregeerd wordt tot enkele categorieën van activiteiten. Voor de niet vastgoed gerelateerde activiteiten is dat echter een probleem, waardoor in het model ook een lijst van enkelvoudige activiteiten opgenomen moet kunnen worden.

De voor de allocatie relevante effecten kunnen naar de volgende categorieën van activiteiten worden gerangschikt:

1. Activiteiten die de samenstelling van de portefeuille betreffen en primair gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit en de beschikbaarheid van de woningen voor de doelgroepen van beleid:
  - Sloop en vervangende nieuwbouw
  - Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw
  - Aankoop van bestaande particuliere koop- en huurwoningen
  - Splitsen en samenvoegen van woningen
  - Verkoop van sociale huurwoningen
2. Activiteiten die primair gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van de bestaande woningvoorraad:
  - Renoveren sociale huurwoningen
  - Fysiek toegankelijk maken sociale huurvoorraad
  - Intensiveren van het onderhoud
3. Activiteiten die primair gericht zijn op de betaalbaarheid van woningen voor de doelgroepen van beleid:

- Prijsaanpassing
  - Energiebesparende maatregelen aanbrengen
4. Activiteiten die primair gericht zijn op de verbetering van woonomgeving:
- Leefbaarheidsmaatregelen, zowel fysieke als sociale
  - Nieuwbouw (of verbouw tot) en aankoop van maatschappelijk vastgoed
5. Activiteiten die primair gericht zijn op de verbetering van het welbevinden van de individuele huurders of kopers:
- Intensiveren van dienstverlening
  - Welzijnsactiviteiten, individueel en collectief

Ten behoeve van een praktische toepasbaarheid van het allocatiemodel dient men het model eenvoudig te kunnen aanpassen, indien wet- of regelgeving verandert, en dient men tevens in het model een onderscheid te kunnen aanbrengen tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten.

### 9.3.3 Technieken

In dit onderzoek staat de allocatie van beschikbare middelen centraal ('resource allocation'); de verdeling van middelen over uiteenlopende activiteiten. Een deel van deze activiteiten vraagt een bedrijfseconomisch offer; een ander deel voegt extra middelen toe aan het beschikbare budget. Met de verdeling wordt een zo groot mogelijk maatschappelijk effect beoogd. De verdeling dient optimaal te zijn, dat wil in dit geval zeggen dat iedere andere verdeling van middelen over activiteiten zal leiden tot een kleiner maatschappelijk effect (de Hicks-Kaldor-efficiëntie; zie noot 214). Aan deze verdelingsopgave kunnen verschillende restricties worden verbonden. In economische studies worden overwegingen met betrekking tot het rechtvaardigheidsprincipe genoemd. Rechtvaardigheidscriteria zijn onder meer de egalitaire sociale zekerheid (het meten van de kwaliteit in termen van het nut ervaren door het armste economische huishouden) en de afgunst-vrije situatie (een verdeling is afgunstvrij als er geen enkel huishouden zijn situatie zou willen ruilen met die van een van de anderen) (Ramezani & Endriss, 2009). Het rechtvaardigheidsprincipe kan in de hierboven beschreven allocatie geformuleerd worden als een minimaal maatschappelijk effect per activiteit. Maar ook andere restricties zijn denkbaar: bijvoorbeeld een maximaal offer per activiteit, een minimaal rendement per activiteit (effect gedeeld door offer), een minimaal aantal 'eenheden' per activiteiten etc.. Naast kwantitatieve restricties (in euro's of in aantallen) zal er ook van kwalitatieve restricties sprake zijn, bijvoorbeeld het al of niet toestaan van bepaalde activiteiten. In abstracto ziet het allocatiemodel er als volgt uit:

Activiteit	Aantal eenheden	Bedrijfseconomisch offer	Maatschappelijke opbrengst
		Offer per eenheid x aantal eenheden	Opbrengst per eenheid x aantal eenheden
$A_1$	$N_1$	$O_{BE1} \times N_1$	$O_{M1} \times N_1$
$A_2$	$N_2$	$O_{BE2} \times N_2$	$O_{M2} \times N_2$
Etc.	$N_n$	$O_{BE n} \times N_n$	$O_{Mn} \times N_n$
Totalen		Bedrijfseconomisch offer, totaal: $O_{BE,tot}$	Maatschappelijke opbrengst, totaal: $O_{m,tot}$

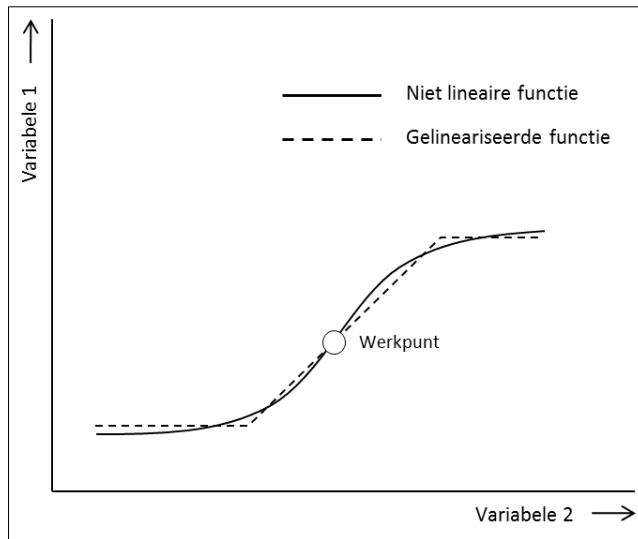
tabel 9-3: globale opzet allocatiemodel

Indien de maatschappelijke onderneming streeft naar maximalisatie van de te leveren maatschappelijke opbrengsten, is de allocatie van het beschikbare budget optimaal als het totale maatschappelijke resultaat ( $O_{m,tot} - O_{be,tot}$ ) maximaal is, gegeven de financiële restricties en de verschillende (activiteit)specifieke en generieke inhoudelijke restricties die gelden voor het hele programma van activiteiten.

Indien alle resultaten in een en dezelfde kwantitatieve eenheid zijn uit te drukken is een dergelijke optimalisatie met behulp van wiskundige technieken op te lossen. Een mogelijke techniek is de zogenaamde Simplexmethode<sup>417</sup> (Drury, 2000; Figueira et al, 2005), een vorm van lineair programmeren. Bij deze methode worden de doelfunctie en de beperkende voorwaarden omgezet naar een stelsel lineaire vergelijkingen. Dit stelsel wordt vervolgens ondergebracht in een matrix (Simplextableau). Met behulp van de Gauss-Jordan eliminatiemethode wordt de waarde van de doelfunctie geoptimaliseerd. In bijlage 7 is een voorbeeld opgenomen. Deze Simplexmethode veronderstelt een lineair verband tussen het aantal eenheden aan de ene kant en de bedrijfseconomische en maatschappelijke resultaten aan de andere kant. In werkelijkheid zijn deze relaties heel vaak niet lineair als gevolg van niet-lineaire verbanden, verzadiging, uitputting enzovoorts. Niettemin kan rond een zogeheten werkpunt de relatie vaak gelineariseerd worden (zie figuur 9-4<sup>418</sup>). In de wiskunde bestaan overigens verschillende technieken, zoals de Newton methode en de Regula Falsi methode om stelsels van niet-lineaire vergelijkingen op te lossen. Voor deze studie voeren deze vooralsnog te ver, maar kunnen bij een toekomstige uitwerking van het allocatiemodel zeker overwogen worden.

<sup>417</sup> Toe te passen indien er sprake is van meer dan twee activiteiten.

<sup>418</sup> De grafiek is een voorbeeld van de economische wet van de toe- en afnemende meeropbrengst die de technisch-economische relatie tussen productie-input (een productiefactor) en output (product) beschrijft. Deze curve lijkt ook van toepassing te zijn op diverse honoreringssystemen; in dit geval de hoeveelheid van een goed of dienst die wordt aangeboden (variabele 2), afgezet tegen de opbrengstwaarde of de waardering van de markt (variabele 1).



figuur 9-4: gelineariseerde functie

Behalve de lineariteit geldt, zoals hiervoor al genoemd, als voorwaarde voor de toepassing van de Simplexmethode ook dat alle resultaten van een activiteit in een en dezelfde kwantitatieve eenheid uit te drukken zijn. Alleen de monetaire eenheid (zoals de euro) komt hiervoor in aanmerking.

Het bedrijfseconomische offer is het verschil tussen het effect van een besteding op het eigen vermogen op basis van marktconform handelen en het effect op het eigen vermogen op basis van de beleidsconform handelen (ook wel het beklemd vermogen genoemd) (zie hoofdstuk 7).

Het maatschappelijk rendement van een activiteit is gedefinieerd als het bedrijfseconomische offer ('opportunity costs') van de woningcorporatie plus het saldo van kosten en baten van andere betrokkenen gedeeld door het bedrijfseconomisch offer van de woningcorporatie plus alle overige kosten die betrokkenen maken (hoofdstuk 7). In formulevorm:

$$MR = \frac{(VE_{beleid} - VE_{markt})_{wcp} + \sum(B_{ov} - K_{ov})}{(VE_{beleid} - VE_{markt})_{wcp} + \sum K_{ov}}$$

formule 9-1: maatschappelijk rendement

Waarbij: VE = vermogenseffect (markt: marktconform; beleid: beleidsconform), B = baten; K = kosten, ov = overige stakeholders en wcp = woningcorporatie.

Indien de woningcorporatie marktconform handelt, is  $VE_{beleid} - VE_{markt}$  gelijk aan 0. Het maatschappelijk rendement is dan alleen afhankelijk van het rendement voor alle overige betrokkenen. Indien de woningcorporatie niet marktconform handelt, is het bedrijfsecono-

misch offer gelijk aan het verschil in vermogenseffect tussen commercieel en beleidsconform handelen.

Het jaarlijks beschikbare budget is gedefinieerd als het geprognoseerde rendement op het eigen vermogen (op basis van de bedrijfswaarde van het vastgoed) plus het veronderstelde rentabiliteitswaardevoordeel bij het aantrekken van nieuwe leningen plus de niet verdisconteerde effecten van verkoop plus de jaarschijf van het eventuele vermogenoverschot (*mutatis mutandis* bij tekort). In de bedrijfswaarde zijn die toekomstige kasstromen verwerkt die al vastgesteld beleid betreffen en niet meer via de allocatiemethodiek ter discussie gesteld worden.

In het allocatiemodel worden per activiteit de inzichten gebruikt uit de paragrafen 8.6.3 t/m. 8.6.8 om de effecten te bepalen met betrekking tot de in de paragrafen genoemde prestatievelden. De MKBA is hiervoor al als goede methode aangemerkt om de veronderstelde effecten van activiteiten te monetariseren. Het betreft alle activiteiten, derhalve ook de vastgoed gerelateerde. Belangrijk is dat de woningcorporatie inzicht heeft in de kosten van een activiteit. Bij activiteiten die niet (uitsluitend) vastgoed gerelateerd zijn en waarbij de personeelslasten de voornaamste kostenpost vormen is dit inzicht niet altijd in voldoende mate aanwezig. Preferente voorwaarde is derhalve dat de administratie van de woningcorporatie zoveel mogelijk op basis van 'activity based costing' is ingericht.

Het monetaire effect van activiteiten op de kwaliteit van woonruimten is met de huidige technieken met betrekking tot (verandering van) woningwaarden goed te bepalen. Voor het kwantificeren van het effect van activiteiten op de beschikbaarheid van woonruimten in het sociale huursegment kan een aantal woningmarktmodellen gebruikt worden ten behoeve van het maken van prognoses. Aanvullend daarop dient dit verkregen woningmarkteffect gemonetariseerd te worden. Hiervoor kan men gebruik maken van de methodiek van het consumentensurplus. Deze toepassing van het consumentensurplus is nieuw en nog onvoldoende aan de praktijk getoetst om betrouwbaar te kunnen worden ingezet, maar lijkt veelbelovend genoeg om nader te onderzoeken. Het daarbij gebruikte verhuisketenmodel heeft als nadeel dat het is gestoeld op de huidige woningmarktkenmerken en, zoals al eerder aangegeven, derhalve geen inzicht biedt in de woningmarkteffecten van (des)investeringen op lange termijn.

Veel vastgoed gerelateerde activiteiten hebben niet alleen effect op de kwaliteit, de betaalbaarheid en de beschikbaarheid van (sociale huur)woningen, maar ook op de leefbaarheid en op het welzijn van individuele bewoners. Deze effecten zijn veel lastiger te bepalen, omdat in de praktijk naast de vastgoed gerelateerde activiteiten meestal de woningcorporatie of andere partijen ook andere maatregelen treffen. Een eenduidig causaal verband tussen activiteit en effect is dan niet of heel lastig te bepalen. Dat laatste geldt in het bijzonder ook voor de effecten van leefbaarheidsactiviteiten en interventies die direct gericht zijn op het welzijn van huurders, woningzoekenden en omwonenden. De mate waarin dit geldt, zal van activiteit tot activiteit verschillen. Bovendien neemt de kennis op dit terrein allengs toe,



onder andere door toedoen van enkele kenniscentra in opbouw. Om die reden loont het de moeite om per activiteit na te gaan of er technieken voorhanden zijn om het effect van een interventie te bepalen.

In het prototype (in Excel-omgeving) krijgt elke activiteit zijn eigen tabblad. Hiernaast is een schermafdruck opgenomen van het prototype van het allocatiemodel. De print laat de achterliggende berekening zien van één van de activiteiten: renovatie van een sociale huurwoning.



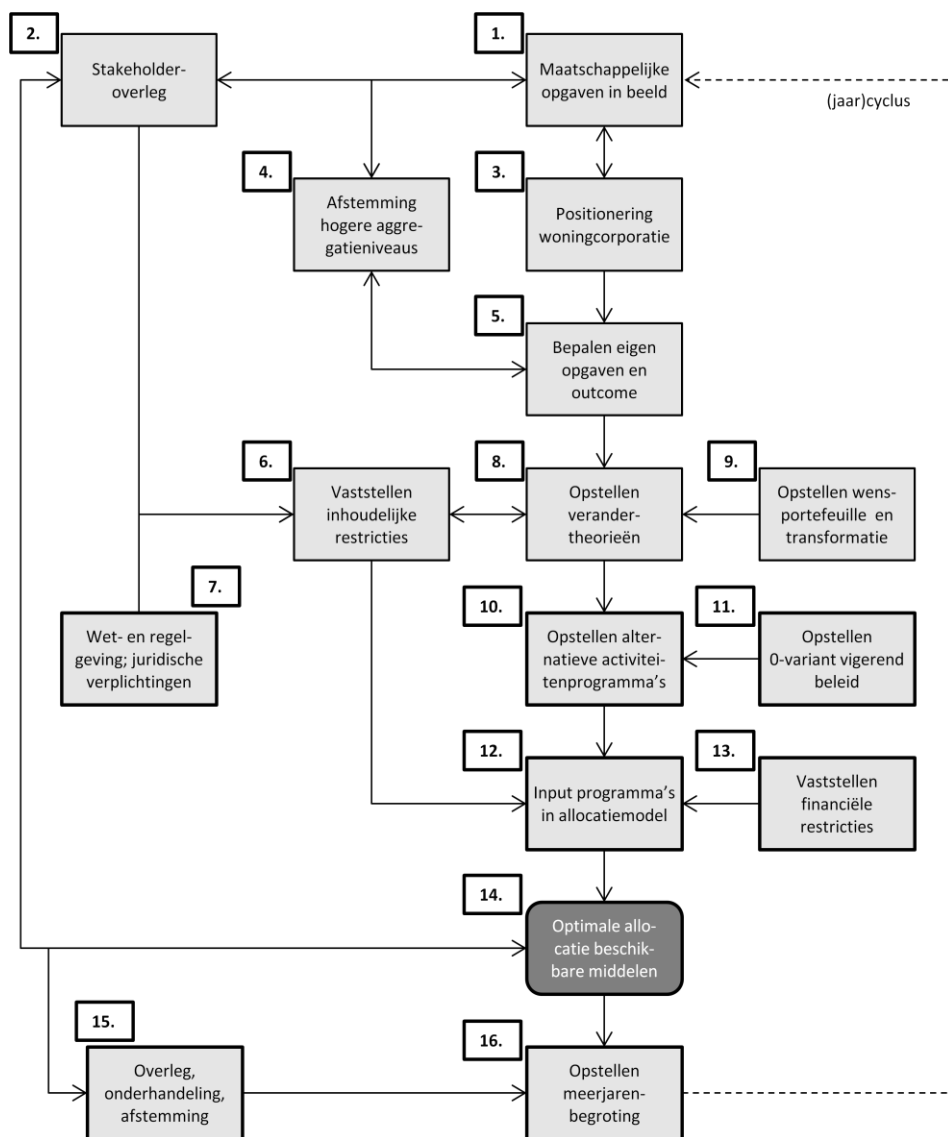
Conclusie is dat rekenkundige optimalisatiemethoden uit het lineair programmeren, en dan met name de simplexmethode, waardevolle, ondersteunende instrumenten bij de allocatie van middelen kunnen zijn. Op voorwaarde echter dat de zowel de bedrijfseconomische als de maatschappelijke effecten in een en dezelfde kwantitatieve grootheid uit te drukken zijn. Een monetaire grootheid verdient daarbij de voorkeur, omdat het gebruik van andere grootheden er toe leidt dat grootheden onderling vergeleken en gewogen moeten worden, wat subjectieve interpretaties sterk in hand werkt. Voor het uitdrukken van effecten in een monetaire grootheid kan aansluiting worden gevonden bij de MKBA of de SROI. Deze methoden hebben de voorkeur boven de KEA, omdat de MKBA – SROI in principe een relatie legt tussen input en outcome conform het logische model. Wel vragen bij deze methoden enkele tekortkomingen aandacht: het feit dat het verband tussen activiteit en effect vaak niet is aan te tonen (the theory of change ontbreekt) en het feit dat een aantal effecten (nog) niet in cijfers of in geld zijn uit te drukken.

## 9.4 Vormgeving van het allocatieproces

Het te ontwikkelde allocatiemodel is een beslissingsondersteunend instrument dat een rol kan spelen in het (periodiek) opstellen van een meerjarenprogramma van activiteiten van een woningcorporatie. Op basis van de in de vorige paragraaf geformuleerde proceseisen kan het allocatieproces volgens onderstaande stappen ingericht worden (de nummers bij de processtappen verwijzen naar figuur 9-5). De figuur betreft een nadere uitwerking van figuur 1-1 in paragraaf 1.2. Daarbij geldt de kanttekening dat dit proces deels overlapt met andere beleidsvormende of besluitvormende processen op strategisch niveau – de begrotingscyclus, het opstellen van een ondernemingsplan of bedrijfsplan en het opstellen van een portefeuilleplan – en derhalve om een integratie van processen vraagt.

### Processtappen 1 t/m. 7

Iedere organisatie, dus ook een woningcorporatie, dient haar eigen domein af te bakenen. De belangrijkste reden gezien vanuit het organisatieperspectief is dat iedere organisatie zich moet concentreren op haar corebusiness om de kwaliteit van haar producten en/of diensten niet te laten verwateren. De belangrijkste reden gezien vanuit het externe perspectief is – en dat geldt vooral voor maatschappelijke ondernemingen – dat het gewenst is helderheid te bieden omwille van samenwerking en onderlinge afstemming van werkzaamheden en geldstromen en omwille van het vermijden van oneigenlijke concurrentie met marktpartijen. Daarnaast gelden uiteraard ook restricties vanuit wet- en regelgeving. De eerste zeven stappen in het voorgestelde proces voorzien in deze domeinafbakening. De afbakening voorziet enerzijds in het formuleren van SMART-geformuleerde outcomedoelstellingen en anderzijds in het formuleren van inhoudelijke (volkshuisvestelijke of maatschappelijke) restricties of randvoorwaarden waarbinnen de woningcorporatie haar keuzen kan maken. Deze domeinafbakening vindt plaats in goed overleg met de stakeholders van de woningcorporatie.



figuur 9-5: stappen in het allocatieproces

### Processtappen 8 t/m. 12

Vervolgens dient de woningcorporatie – in het licht van het logische model – verandertheorieën te ontwikkelen ten behoeve van de ‘vertaling’ van de outcomedoelstellingen in concrete activiteiten. Deze verandertheorieën betreffen niet alleen de niet-vastgoed gerelateerde activiteiten in het kader van leefbaarheid, welzijn en zorg, maar juist ook de meer traditionele maatregelen in en aan het vastgoed. De methodiek van de wensportefeuille die veel woningcorporaties hanteren is hier een integraal onderdeel van, waarbij doorgaans

meer aandacht nodig lijkt te zijn voor de argumentaties met betrekking tot de samenstelling van een dergelijke wensportefeuille in relatie tot de *'ijzeren driehoek van de volkshuisvesting'*: betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit. Vergelijking van de wensportefeuille met de huidige portefeuille levert een transformatieopgave op (zie paragraaf 9.2.1). De woningcorporatie bepaalt vervolgens enkele strategieën (scenario's) waarmee de transformatieopgave gerealiseerd kan worden (zie paragraaf 9.3.1). Het verdient aanbeveling om voor de input van het allocatiemodel twee of enkele alternatieve activiteitenprogramma's te formuleren waarvan het 0-scenario (het vigerende beleid) er één van is.

### Processtap 13

Naast de inhoudelijke restricties (stap 6) gelden ook financiële restricties. Het betreft harde randvoorwaarden met betrekking tot de vermogenspositie en de kasvoorraad. Deze restricties dienen in samenhang gebracht te worden met het economische offer dat in het allocatiemodel als afwegingscriterium is opgenomen (zie paragraaf 9.5.3). Op grond van deze restricties dient de woningcorporatie te bepalen welk budget zij jaarlijks ter beschikking heeft voor de voorgenenomen activiteiten.

### Processtappen 14 en 15

Deze processtap betreft de feitelijke allocatie van middelen. Het voorgestelde model kan daarbij als hulpmiddel dienen. Los van de toepassing van dit model zal deze allocatie per definitie plaatsvinden ter voorbereiding op de begroting. De woningcorporatie dient te vermijden dat deze allocatie grotendeels impliciet plaatsvindt. Een impliciete allocatie kan de kwaliteit van de uiteindelijke keuzen schaden, maar zal er tevens toe leiden dat de woningcorporatie over de uitkomst van de allocatie onvoldoende verantwoording kan afleggen. Met het toepassen van verschillende scenario's voor het beleid en de voorgenenomen activiteiten (zie hiervoor) heeft de woningcorporatie vergelijkingsmateriaal tot haar beschikking. Naar aanleiding van de uitkomsten van de allocatie kan de woningcorporatie overwegen om (nogmaals) in overleg te treden met haar stakeholders. Reden kan zijn dat het profijt van de inzet van de woningcorporatie voor een of meer stakeholders zo groot is, dat een investering van de betreffende stakeholder redelijk lijkt. Dat kan mogelijk tot een aanpassing van het programma leiden.

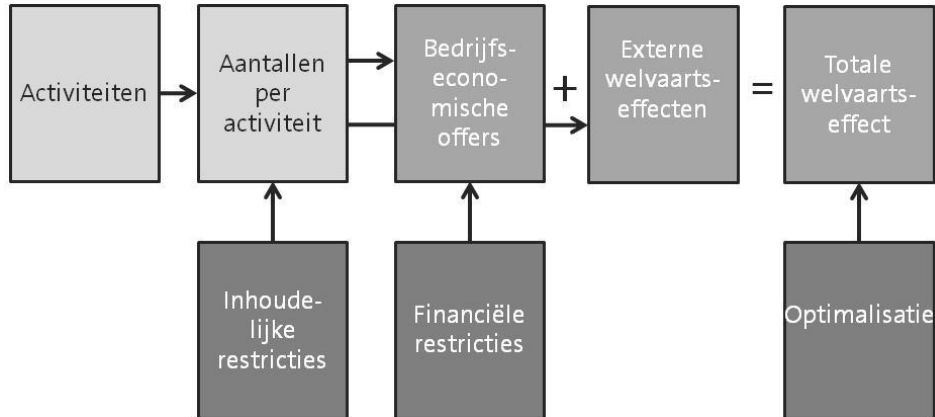
De processtappen 8 t/m. 15 maken integraal deel uit van de beleidschtbaan (zie hoofdstuk 6).

### Processtap 16

De uitkomst van het allocatiemodel vormt de input voor het begrotingsproces. Hierbij spelen strikt genomen alleen de financiële restricties en bedrijfseconomische offers een rol. Niettemin is het aan te bevelen om ook de inhoudelijke onderbouwing van de voorgenenomen toedeling van middelen in de toelichting op de begroting op te nemen.

## 9.5 De allocatiemethodiek in het integrale sturingsproces

De diverse componenten van het ontwikkelde allocatiemodel zijn in figuur 9-6 weergegeven. Deze componenten staan hieronder in het kort weergegeven. Een uitgebreidere beschrijving van deze componenten volgt in de daaropvolgende paragrafen.



figuur 9-6: de schematische opbouw van het allocatiemodel

1. De input betreft ten eerste een lijst van activiteiten. De activiteiten hebben zoveel mogelijk de vorm van archetypen. Een archetype is een geïdealiseerde beschrijving van – in dit geval – een activiteit waarvan verschillende varianten bestaan. Elk archetype representeert een nu nog onbekend aantal afzonderlijke activiteiten. De aantallen vormen de te berekenen variabelen in dit allocatiemodel.
2. De aantallen zijn gebonden aan restricties van inhoudelijke aard. Deze restricties kunnen te maken hebben met reeds aangegane juridische verplichtingen of prestatieafspraken met bijvoorbeeld de gemeenten in het werkgebied. Het model vraagt om onder- en bovengrenzen met betrekking tot de aantallen.
3. Het model berekent het bedrijfseconomisch offer. Hiertoe dient de gebruiker diverse financiële gegevens in te voeren. Deze gegevens omvatten in hoofdzaak kengetallen voor de verschillende (archetypen van) activiteiten c.q. bestedingen.
4. Ten aanzien van de bestedingen (en de te leveren bedrijfseconomische offers) gelden financiële restricties. In het model krijgt de restrictie de vorm van een jaarlijks budget ten behoeve van het zogenaamde onrendabele deel van bestedingen.
5. Het model berekent de maatschappelijke kosten en baten van de activiteiten additioneel aan de bedrijfseconomische kosten en baten van de woningcorporatie. De kosten en baten worden onderscheiden naar prestatieveld, naar DAEB en niet-DAEB en naar type stakeholder. De gebruiker van het model dient daartoe een groot aantal kengetallen en algoritmen in te voeren waarmee het model de uiteindelijke maatschappelijke

baat (het externe welvaartseffect) van de activiteit berekent. Het model berekent vervolgens per activiteit het maatschappelijk rendement (het totale saldo van kosten en baten gedeeld door alle kosten).

6. In het model is een rekenkundige optimalisatiefunctie verwerkt waarmee de optimale mix van (aantallen per) activiteit(en) berekend wordt binnen de gegeven restricties. ‘Optimaal’ betekent in dit geval een zo groot mogelijk maatschappelijk rendement gegeven het beschikbare budget.

### 9.5.1 De lijst van activiteiten

Voor wat betreft de vastgoed gerelateerde activiteiten is in het model een standaardlijst opgenomen:

- a) Sloop en vervangende nieuwbouw
- b) Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw
- c) Aankoop van bestaande particuliere koop- en huurwoningen
- d) Splitsen en samenvoegen van woningen
- e) Verkoop van sociale huurwoningen
- f) Renoveren sociale huurwoningen
- g) Fysiek toegankelijk maken sociale huurvoorraad
- h) Intensiveren van het onderhoud
- i) Prijsaanpassing
- j) Energiebesparende maatregelen aanbrengen

Deze activiteiten vormen de archetypes van alle voorgenomen vastgoed gerelateerde activiteiten. Bij toepassing van het model bij een woningcorporatie zou een beperkte mate van aanpassing mogelijk moeten zijn. Bijvoorbeeld het onderscheiden van koop en (sociale) huur bij (vervangende) nieuwbouw, het toepassen van verschillende vormen van verkoop van bestaand bezit, het splitsen van DAEB en niet-DAEB activiteiten et cetera.

Voor de niet-vastgoed gerelateerde activiteiten is het veel lastiger om uit te gaan van archetypische omschrijvingen. Het model biedt de mogelijkheid om specifieke activiteiten op te nemen. Het bezwaar is dat de lijst van activiteiten onwerkbaar lang kan worden. Dat bezwaar kan deels voorkomen worden door activiteiten die zowel qua bedrijfseconomisch effect als qua extern maatschappelijk effect een relatief (zeer) kleine impact hebben, in een apart cluster van activiteiten op te nemen en te budgetteren. De invloed van dergelijke activiteiten op de meerjaren begroting is immers (zeer) klein.

De niet-vastgoed gerelateerde activiteiten hebben op de volgende categorieën betrekking:

- k) Leefbaarheidsmaatregelen, zowel fysieke als sociale
- l) Nieuwbouw (of verbouw tot) en aankoop van maatschappelijk vastgoed
- m) Intensiveren van dienstverlening
- n) Welzijnsactiviteiten, individueel en collectief

In het model is tevens het exploiteren van het bestaande vastgoed als regel opgenomen (voor zover het de woningen betreft waarop de activiteiten a) t/m. j) geen betrekking hebben), omdat ook deze activiteit welvaartseffecten heeft, vooral als gevolg van de gereduceerde huurprijsvorming ten opzichte van de markthuurlen en in mindere mate als gevolg van extra beheer- en onderhoudsinspanningen ten opzichte van een marktconforme norm.

- o) exploiteren van het bestaande vastgoed

## 9.5.2 Restricties van inhoudelijke aard

De restricties van inhoudelijke aard bepalen de onder- en bovengrenzen die in het model betrekking hebben op de aantallen per activiteit. Er zijn diverse interne en externe bronnen voor deze inhoudelijke restricties:

- De interne ‘bron’ betreft de uitkomsten van de eerste zeven stappen van het hierboven weergegeven allocatieproces. De stappen omvatten kort samengevat de positionering van de woningcorporatie en de afstemming met de hogere schaalniveaus van afweging. De restricties betreffen zowel de aard als de omvang (in aantallen) van de minimaal gewenste en maximaal toelaatbare activiteiten.
- De externe ‘bron’ heeft betrekking op de beperkingen die wet- en regelgeving aan de woningcorporatie opleggen en de eventuele ‘harde’ (juridische) verplichtingen die de woningcorporatie reeds is aangegaan in het kader van (des)investeringen.

## 9.5.3 Het bedrijfseconomisch offer

In het model is het bedrijfseconomische offer gedefinieerd als het verschil tussen het vermogenseffect op basis van marktconform handelen en het vermogenseffect op basis van de beleidsconform handelen. Dit offer kan in principe ook negatief zijn (dus een winst). Het marktconform handelen betekent dat aan iedere activiteit een commerciële (interne) rendementseis wordt gesteld die met behulp van de WACC (weighted average cost of capital; gewogen vermogenskostenvoet) bepaald wordt, waarin onder meer de veronderstelde rendementseis van aandeelhouders verwerkt is (zie hoofdstuk 7). Deze rendementseis geldt in principe voor alle in het model opgenomen activiteiten. Het beleidsconform handelen houdt in dat de opbrengstwaarde van de beleidsmatig voorgenomen activiteit bepaald wordt door alle uit deze activiteit voortvloeiende, netto contant gemaakte toekomstige



kasstromen. Deze opbrengstwaarde levert afgezet tegen de aanvangsinvestering een beleidsconform intern rendement (IRR) op. Het verschil tussen de commerciële rendementseis en het beleidsconforme rendement is – in euro's uitgedrukt – het gezochte bedrijfseconomische offer.

Het model rekent voor iedere activiteit dit offer uit. Dat betekent dat de gebruiker alle financiële gegevens in het model moet invoeren die nodig zijn om voor iedere activiteit dit offer te kunnen berekenen. Het model biedt hiervoor de nodige formats.

### 9.5.4 De financiële restricties

Voor het bepalen van de financiële restricties maakt het allocatiemodel gebruik van de zogenoemde transparantiemethodiek (staat van herkomst en besteding van middelen). In die methodiek is het jaarlijks beschikbare budget gedefinieerd als het verwachte rendement op het eigen vermogen op basis van de bedrijfswaarde van het vastgoed in exploitatie. Bij benadering is dit rendement gelijk aan de discontovoet waarmee de bedrijfswaarde berekend is, maar in principe wordt in die methodiek rekening gehouden met het leverage-effect, indien de kosten van vreemd kapitaal lager liggen dan de gehanteerde discontovoet. Aan dat budget kunnen nog opbrengsten worden toegevoegd die niet in de bedrijfswaarde verdisconteerd zijn, zoals onder meer verkoopopbrengsten. Dit budget kan ten volle benut worden indien de omvang van het eigen vermogen voldoet aan de vooraf door de woningcorporatie gestelde norm. Indien het vermogen dient te groeien zal het budget slechts deels kunnen worden aangewend en *mutatis mutandis*.

Voor de woningcorporaties geldt nog een andere financiële restrictie dan de hierboven beschreven budgetrestrictie, namelijk een restrictie met betrekking tot het kasstroomsaldo. Vanwege de financiering gelden strikte eisen ten aanzien van dit saldo. Deze restrictie is in het prototype van het allocatiemodel om praktische redenen niet opgenomen. In een eventuele doorontwikkeling kan deze restrictie in principe als volgt verwerkt worden<sup>419</sup>. Onder verwijzing naar de kasstroomformule in paragraaf 7.5.7 is de kasstroom bij woningcorporaties in hoofdzaak opgebouwd uit a) de operationele kasstroom uit exploitatie minus b) de rente- en aflossingskastroom plus c) het rendement op kasgeld minus d) de investeringskastroom plus e) de kasstroom uit verkoop van vastgoed. De operationele kasstroom vloeit voort uit de reguliere exploitatieactiviteiten van de woningcorporatie (activiteit o) in paragraaf 9.5.1) en is tevens gekoppeld aan de activiteiten h) en i) (verandering van onderhoudsbeleid en prijsbeleid). De kasstroom b) en c) zijn wat de bestaande leningenportefeuille betreft niet aan activiteiten gekoppeld en worden derhalve als vast gegeven meegegenomen. Financieringskasstromen die voortvloeien uit nieuwe investeringen kunnen wel aan de betreffende activiteiten gekoppeld worden (met name de activiteiten a) t/m. d), f), g) en j)). Kasstroom e) is uiteraard gekoppeld aan activiteit e).

<sup>419</sup> Vanwege de voor het model noodzakelijke berekening van de bedrijfswaarden, de marktwaarden (in verhuurde staat) en de gemonetariseerde externe effecten zijn in principe de benodigde kasstroomgegevens beschikbaar.

### 9.5.5 De externe maatschappelijke kosten en baten

Bij het gebruik van het allocatiemodel heeft de grootste inspanning van de woningcorporatie betrekking op het invoeren van de externe kosten en baten van alle activiteiten (m.i.v. archetypen). Hiertoe dient zij een aantal achtereenvolgende stappen te zetten (als onderdeel van processtap 8; zie paragraaf 9.4): allereerst worden de vooronderstelde effecten van de verschillende activiteiten bepaald en gekwantificeerd; vervolgens worden de effecten gemonetariseerd. De woningcorporatie dient daartoe zoveel mogelijk gebruik te maken van kengetallen die elders ontwikkeld zijn. In het allocatiemodel zijn voor de verschillende activiteiten default-waarden opgenomen, maar deze zijn slechts beperkt houdbaar in verband met een continue stroom onderzoeksresultaten<sup>420</sup>.

In het model wordt per activiteit het saldo van baten en lasten op twee manieren gepresenteerd: ten eerste per prestatieveld en ten tweede per stakeholder.

Prestatievelden:

- De kwaliteit van de woningvoorraad
- De betaalbaarheid van de corporatiewoningen
- De beschikbaarheid van vrijkomende corporatiewoningen
- De kwaliteit van het woonklimaat van woonbuurten
- Het welzijn van de huurders van de woningcorporaties en van omwonenden
- Overige maatschappelijke behoeften als energiebesparing en het behoud van maatschappelijk erfgoed.

Stakeholders:

- Huurders
- Omwonenden
- Gemeente(n)
- Coproductanten / samenwerkingspartners
- Overige (bijv. maatschappij algemeen)

---

<sup>420</sup> De resultaten worden onder meer opgenomen in de kenniscentra 'Wat werkt in de wijk' en '10 voor MKBA'.

### 9.5.6 Het welvaartseffect en het maatschappelijk rendement

Het saldo van het bedrijfseconomisch effect voor de woningcorporatie en het externe maatschappelijke effect geeft het uiteindelijke geprognosticeerde welvaartseffect van een activiteit. Indien dit welvaartseffect gedeeld wordt door het totaal van alle kosten van de woningcorporatie en haar stakeholders verkrijgt men het maatschappelijk rendement (zoals in deze studie gedefinieerd). Indien het maatschappelijk rendement kleiner is dan 0%, zijn de totale kosten hoger dan het totaal van alle baten en is het welvaartseffect negatief.

Het is mogelijk dat het bedrijfseconomisch offer nul is, terwijl het maatschappelijk effect negatief is. Dat kan bijvoorbeeld bij verkoop van sociale huurwoningen het geval zijn. Het beschikbare budget wordt als gevolg van de verkoopopbrengsten echter groter, waardoor deze activiteit bij de optimalisatie een positief effect kan hebben: het beschikbaar komend budget kan worden besteed aan activiteiten met een hoog maatschappelijk rendement. Met andere woorden een activiteit met een negatief maatschappelijk rendement kan soms een positieve bijdrage leveren aan het optimale resultaat.

### 9.5.7 De optimalisatie

De optimalisatie van de aantallen activiteiten vinden in het allocatiemodel plaats met de wiskundige techniek van het lineair programmeren. De gebruikte methode is de simplexmethode (zie paragraaf 9.3.3 en bijlage 7). Bij deze methode worden de doelfunctie en de beperkende voorwaarden omgezet naar een stelsel lineaire vergelijkingen. De simplexmethode gaat uit van een lineair verband tussen het aantal eenheden aan de ene kant en de bedrijfseconomische en maatschappelijke resultaten aan de andere kant. Zoals in paragraaf 9.3.3 al aangegeven is, zijn in werkelijkheid deze relaties heel vaak niet lineair maar kan rond een zogeheten werkpunt de relatie vaak gelineariseerd worden. De doelfunctie betreft het te optimaliseren maatschappelijk rendement. De beperkende voorwaarden betreffen de inhoudelijke en financiële restricties.

Bij een doorontwikkeling van het model is het aan te bevelen om een niet-lineaire techniek te hanteren. Voor veel activiteiten is het gebruik van een lineair rekenmodel, ondanks de suggestie in paragraaf 9.3.3, een belangrijke beperking. Dit blijkt uit het nu volgende voorbeeld voor activiteit b) (zie paragraaf 9.5.1), ontleend aan de situatie bij De testcorporatie (zie ook bijlage 8): het toevoegen van sociale huurwoningen aan de woningvoorraad. In de berekende situatie is de maatschappelijke opbrengst per toegevoegde woning negatief: afgerond - € 15.500. Deze uitkomst geldt bij een verhuisketen effect van 2,0 (zie paragraaf 8.6.5). Dat geldt voor alle mogelijk toe te voegen aantallen. Indien echter slechts een zeer beperkt aantal woningen wordt toegevoegd is de maatschappelijke opbrengst per woning relatief hoog en bij een groot aantal toevoegingen relatief laag. Indien de verhuisketen twee keer zo lang zou zijn (bij een beperkt aantal toevoegingen) is de berekende maatschappelijk opbrengst positief: ruim € 5.000. Bij het gebruik van een niet-lineair model is de consequentie dat voor elke activiteit een specifieke niet-lineaire functie ontwikkeld moet worden.

Ter illustratie geef ik in onderstaand kader de volgende vereenvoudigde weergave van het allocatiemodel met de bijbehorende rekenfuncties.

In dit voorbeeld is uitgegaan wordt van drie activiteiten  $A_1$ ,  $A_2$  en  $A_3$ .

Gezocht wordt de optimale aantallen  $X_{A1}$ ,  $X_{A2}$  en  $X_{A3}$ , waarbij het totale welvaartseffect  $Z$  maximaal is binnen de gegeven restricties. De welvaartseffecten van de drie activiteiten worden aangeduid met  $A_{1,W-eff}$ ,  $A_{2,W-eff}$  en  $A_{3,W-eff}$ . De budgettaire effecten worden aangeduid met  $A_{1,B-eff}$ ,  $A_{2,B-eff}$  en  $A_{3,B-eff}$ . Daarnaast gelden voor de drie activiteiten minimum en maximum aantallen  $A_{n,min}$  en  $A_{n,max}$ . Het maximum budget is  $B_{max}$ .

De formules van de Simplexmethode zijn als volgt :

Maximaliseer:  $Z = X_1 \times A_{1,W-eff} + X_2 \times A_{2,W-eff} + X_3 \times A_{3,W-eff}$

Waarbij als budgettaire restrictie geldt:  $X_1 \times A_{1,B-eff} + X_2 \times A_{2,B-eff} + X_3 \times A_{3,B-eff} < B_{max}$

De overige restricties zijn:

$$X_{A1} > A_{1,min} \quad X_{A2} < A_{2,max}$$

$$X_{A1} < A_{1,max} \quad X_{A3} > A_{3,min}$$

$$X_{A2} > A_{2,min} \quad X_{A3} < A_{3,max}$$

Het allocatiemodel is in een Excel-rekenblad uitgewerkt. Dit Excelmodel is ter toetsing toegepast bij de testcorporatie. Het resultaat is in bijlage 8 beschreven.

### 9.5.8 Enkele beperkingen van het prototype

Het Excelmodel betreft een uitwerking van het prototype met nog de nodige beperkingen. De belangrijkste zijn al eerder weergegeven en hieronder samengevat:

- Van de twee belangrijkste financiële restricties, maximaal budget op basis van de gewenste vermogensontwikkeling en evenwicht in kasstromen, is alleen de eerste restrictie in het model verwerkt. De kasstroomrestrictie zou bij een eventuele doorontwikkeling toegevoegd moeten worden.
- In het Excel is geen risicofunctie opgenomen. Risico's zullen via de bedrijfswaarden en de (des)investeringskasstromen afgedekt moeten worden.
- Het model biedt ruimte aan een gecategoriseerde lijst van activiteiten, met als gevolg dat voor de meeste activiteiten gebruikt gemaakt moet worden van archetype beschrijvingen en kwantificeringen. Het gevolg is dat er ten aanzien van de effecten en de waardering van de effecten soms aanzienlijke vereenvoudigingen nodig zijn. In de default-lijst van activiteiten is nog geen onderscheid gemaakt tussen DAEB en niet-DAEB activiteiten. Deze aanpassing is echter eenvoudig aan te brengen.
- Het model biedt nog geen ruimte voor een opsplitsing naar regio's of deelporfeuillees. Rekentechnisch is deze aanpassing niet lastig, maar het veronderstelt wel een opsplits-

sing in de budgettering (met behulp van de transparantiemethodiek) en dat is in de corporatiepraktijk geen eenvoudig aan te brengen verandering.

- De gebruikte Simplexmethode voor de rekenkundige optimalisatie betreft een voorbeeld van lineair programmeren. De lineaire functies zijn niet geschikt om effecten als afnemende meerwaarden mee te beschrijven. In het Excelmodel kan dit euvel enigszins verholpen worden door onder en bovengrenzen voor de te bepalen aantallen activiteiten te definiëren.
- Het Excelmodel is een rekenkundig model en biedt derhalve geen ruimte aan effecten die niet zijn te kwantificeren en te monetariseren. Verondersteld mag worden dat nieuw onderzoek op projectniveau hiervoor aanvullend materiaal zal opleveren. Niettemin zal in principe de discussie naar aanleiding van de uitkomsten van het allocatiemodel altijd verrijkt moeten worden met kwalitatieve informatie over projecten waarvan niet alle effecten gemonetariseerd zijn.

Deze laatste beperking is de meest fundamentele. De uitkomst van het allocatiemodel zal daarom niet meer dan indicatief kunnen zijn en daarmee ‘slechts’ een aanzet tot discussie. Het woord ‘slechts’ staat tussen aanhalingstekens, omdat het in de huidige praktijk van woningcorporaties (getuige onder meer het verkennend onderzoek (zie bijlage 2) al een grote winst is dat de woningcorporatie in een gestructureerd proces van beleidsvorming op strategisch niveau expliciet stil staat bij de externe maatschappelijke effecten van de voorgenomen activiteiten, deze effecten onderling vergelijkt en afzet tegen het bedrijfseconomisch offer van deze activiteiten. Het gebruik van het model is daarom al een forse stap vooruit in de professionalisering van het beleids- en besluitvormingsproces.

## 9.6 Het resulterende allocatiemodel

Ondanks de beperkingen die het prototype van het model nog kent (zie vorige paragraaf) lijkt toepassing van het model zeker te lonen. De baat is zowel inhoudelijk als procesmatig van aard. Inhoudelijk gezien levert het model belangrijke inzichten op in de effectiviteit van de verschillende corporatieactiviteiten in relatie tot de ingezette middelen. Deze inzichten zullen in voorkomende gevallen contra-intuïtief kunnen zijn en derhalve tot andere allocatie-uitkomsten aanleiding geven dan in het geval dergelijke inzichten ontbreken. Ook het proces van beleids- en planvorming wordt met de toepassing van het allocatiemodel verrijkt, omdat het model de woningcorporatie dwingt om de maatschappelijke effecten te expliciteren en als afwegingscriterium in de besluitvorming te hanteren, waar deze effecten zonder gebruik van het model vaak impliciet en onbenoemd blijven.

Ter illustratie is hiernaast een schermweergave van het prototype opgenomen met cijfers die in de praktijktoets bij de testcorporatie vastgelegd zijn. Het scherm betreft het hoofdscherm van het model met uitgangspunten en uitkomsten. Door middel van kaders is aangegeven welke onderdelen het model bevat; toelichting hierop volgt na de schermweergave.



Kaders schermafdruk 1 (vergelijk de onderdelen van figuur 9-6):

- A. Financiële uitgangspunten
- B. De lijst van activiteiten. In de tweede en derde kolom zijn de minimum en maximum aantallen aangegeven waarbinnen de rekenfunctie het optimale aantal zal zoeken. De minima en maxima komen voort uit vooraf vastgestelde restricties, bijvoorbeeld in samenhang met lokale prestatieafspraken. In de vierde kolom staan (in cursief) de uitkomsten van het rekenmodel.
- C. De uitkomst van het bedrijfseconomisch offer van een activiteit.
- D. De uitkomst van de maatschappelijke opbrengst van een activiteit.
- E. Het saldo van C en D.
- F. De verdeling van het saldo over de verschillende stakeholders van de woningcorporatie.
- G. De toets aan de inhoudelijke restrictie met betrekking tot de omvang van de sociale portefeuille en aan de financiële restrictie met betrekking tot het beschikbare budget,

## 10 Conclusies en aanbevelingen

### 10.1 Conclusies

De doelstelling van het promotieonderzoek is om de contouren van een kwantitatief model te ontwikkelen dat kan bijdragen aan een meer rationele, transparante en optimale allocatie van middelen bij de woningcorporaties. De daarvan afgeleide centrale onderzoeksvraag luidt:

*Hoe kan – gegeven de positionering, het taakveld en de kenmerken van woningcorporaties – op hoofdlijnen een allocatiemethodiek eruit zien, die woningcorporaties in staat stelt om zowel de bedrijfseconomische als de maatschappelijke effecten van voorgenomen activiteiten op transparante wijze ten opzichte van elkaar te wegen en die voldoet aan criteria m.b.t. logica, wetenschappelijke onderbouwing en praktische toepasbaarheid?*

Deze probleemstelling is uitgewerkt in acht deelvragen. Hieronder ga ik in op elk van deze deelvragen waarbij ik aangeef of en in hoeverre het onderzoek en het in het kader van dit onderzoek ontwikkelde prototype voor een allocatiemethodiek en -model op deze vragen een antwoord heeft kunnen formuleren. De allocatiemethodiek – dat wil zeggen het allocatiemodel en de procesmatige inbedding ervan – is in hoofdstuk 9 uitgewerkt.

1. *Welke ontwikkelingen in de corporatiesector in de afgelopen 20 jaar zijn te onderkennen, voor zover deze inzicht geven in de breedte van het taakgebied en de wijze waarop prestatiesturing binnen dit taakgebied plaatsvindt?*

Deze vraag is beantwoord in hoofdstuk 2 met een meer gedetailleerde en chronologisch beschreven uitwerking in bijlage 3. De belangrijkste conclusie is dat de discretionaire beleidsruimte van woningcorporaties sinds de bruteringsoperatie aanzienlijk is, ondanks tegenkrachten vanuit vooral de economische sector die waarschuwd voor een ongelijk 'speelveld'. Pas na druk vanuit 'Europa' heeft de discussie over beperking van het taakgebied aan politiek belang gewonnen, mede gevoed door de incidenten in de sector met betrekking tot buitensporig gedrag en malversaties van bestuurders en managers. Ondanks de langjarige discussie is tot op het moment van schrijven van deze tekst door de politiek niet drastisch ingegrepen, wat wellicht mede veroorzaakt wordt door de frequente wisseling van bewindslieden. Het regeerakkoord van VVD-PvdA (2013) en de voornemens van minister Blok zouden voor een kentering kunnen zorgen. Het systeem van externe verantwoording en intern en extern toezicht heeft in de afgelopen periode onvoldoende sturingspotentieel getoond. Ook de geproclameerde zelfsturing in de sector is nooit tot wasdom gekomen. Daarnaast is onduidelijk hoe efficiënt en effectief woningcorporaties opereren, laat staan dat helder is in hoeverre de sector optimaal presteert binnen de kaders van het



beschikbare maatschappelijk vermogen dat woningcorporaties beheren. Er is, concluderend, behoefte aan meer transparantie en inzicht in het presteren van woningcorporaties.

2. *Hoe laten maatschappelijke ondernemingen zich typeren, in welke mate is deze typering eveneens op woningcorporaties van toepassing en welke eisen vloeien hieruit voort, te stellen aan de allocatiemethodiek bij maatschappelijke ondernemingen en woningcorporaties?*

De maatschappelijke onderneming onderscheidt zich van de commerciële onderneming vooral (maar niet uitsluitend) door de te realiseren maatschappelijke waarde (*public value*) centraal te stellen, door de intrinsieke motivatie van de maatschappelijke onderneming en haar bestuur om maatschappelijke waarde te creëren, door de beperking die de maatschappelijke onderneming zichzelf oplegt om bestedingen die niet aan de missie bijdragen, te vermijden en door de wens en noodzaak om stakeholders – overheden, cliënten, coproducenten – te betrekken bij en invloed te geven op beleidsvorming, beleidsrealisatie en beleidsevaluatie (zoals uiteengezet in hoofdstuk 3). De woningcorporatie mag gezien worden als maatschappelijke onderneming. Daarbij dient wel te worden aangetekend dat de actuele discussie (medio 2013, zie hoofdstuk 2) met betrekking tot het werkveld en de beleidsruimte van de woningcorporatie in zekere mate op gespannen voet staat met de behoefte aan beleidsruimte van de maatschappelijke onderneming om naar eigen inzicht de ondernemingsstrategie en productie te bepalen en ruimte te bieden aan initiatief, innovatie en risicobereidheid als belangrijke aspecten van het ondernemerschap. De allocatiefunctie maakt deel uit van iedere onderneming, maar vanwege de specifieke kenmerken van de maatschappelijke onderneming dienen aan de allocatiemethodiek bij maatschappelijke ondernemingen en derhalve ook bij woningcorporaties specifieke eisen gesteld te worden. Deze eisen hebben in het bijzonder betrekking op het sturen op en het zichtbaar maken van *public value* en groepen of instanties waar deze *public value* terecht komt. Ter ondersteuning van deze laatste sturingsopgave is voor maatschappelijke ondernemingen het zogenoemde logische model ontwikkeld. Dit model legt een relatie tussen de gewenste (of in retrospectief de gerealiseerde) maatschappelijke effecten ('outcome'), de daartoe benodigde activiteiten ('output') en de voor de output benodigde middelen ('input').

3. *Wat behelst allocatie van middelen en op welke wijze kan de allocatiefunctie worden opgenomen in het besluitvormingsproces bij woningcorporaties, indien dit proces wordt opgevat als meerdimensionaal proces waarin naast feitenvorming, ook beeldvorming en wilsvorming een rol spelen en welke functie kan een kwantitatief, beslissingsondersteunend model in dit proces spelen?*

In hoofdstuk 6 is de aard en positie van de allocatie van middelen in het beleidsproces van de maatschappelijke onderneming uiteengezet. Het allocatieproces wordt daarbij opgevat als een rationeel afwegingsproces. In de uiteindelijke besluitvorming spelen ook niet-

rationele krachten een belangrijke rol zoals macht, overtuigingen en emoties. Dit is in hoofdstuk 4 uitgewerkt. De ratio kan in dit krachtenveld een correctieve functie vervullen, indien de ratio-dienende feiten en conclusies op de juiste momenten in het incrementele proces van besluitvorming worden ingebracht. In dat proces is het in ieder geval van belang om de interne en externe stakeholders in de gedachten- en besluitvorming mee te nemen en dit proces niet als een lineair proces op te vatten, maar als een ogenschijnlijk chaotische zoektocht met terugkoppelingen en zijsprongen. Het allocatiemodel kan men beschouwen als een ratio-ondersteunend instrument, waarvan het gebruik beslissingsondersteunend is. Gebruik van het allocatiemodel vergt veel voorbereiding: vooraf nadenken over strategische positie van de onderneming, over mogelijke beleidsscenario's, over het resulterende taakveld et cetera, maar ook een analyse van de kosten en baten van afzonderlijke activiteiten binnen het taakveld. Interne en externe stakeholders dienen een rol te krijgen in deze voorbereiding, zodat draagvlak voor de uiteindelijke uitkomsten van het model verkregen wordt.

4. *Wat omvat vastgoedsturing, welke methoden en technieken voor vastgoedsturing zijn bij woningcorporaties gangbaar en mogelijk? Welke kenmerken en verbeterpunten worden in de literatuur genoemd ten aanzien van het proces van vastgoedsturing bij woningcorporaties?*

De allocatiefunctie vormt integraal onderdeel van het beleids- en planvormingsproces. In de corporatiesector zijn enkele procesmodellen gangbaar die woningcorporaties ondersteunen bij het doorlopen van het proces van beleids- en planvorming met betrekking tot de vastgoedportefeuille (uitgewerkt in hoofdstuk 6). Deze procesmodellen zijn daarmee een hulpmiddel bij het voorbereiden en het nemen van beslissingen met betrekking tot het vastgoed (vastgoedsturing). Deze modellen tonen het cyclische en gelaagde karakter van vastgoedsturing, maar de integratie tussen vastgoedsturing en financiële sturing is in deze modellen niet goed verwerkt waardoor deze modellen onvoldoende ondersteuning bieden bij de integrale afweging tussen financiële en maatschappelijk effecten. Ook de beleids- en planvorming met betrekking tot de dienstverlening komt in deze modellen niet expliciet aan de orde. Mede vanwege de fixatie van de bestaande procesmodellen op vastgoedbeleid zijn er enkele experimentele beleidsvormings- en (beslissingsondersteunende) afwegingsmethoden in de sector ontwikkeld (toegelicht in paragraaf 9.2). Deze beschikken echter (ook) niet over alle kwalificaties waaraan een ideaal afwegingskader zou moeten voldoen. De tekortkomingen van deze methoden hebben vooral betrekking op het ontbreken van stappen die moeten leiden naar een liefst gekwantificeerd inzicht in de beoogde respectievelijk bereikte effecten van beleid en plannen en in het mede daardoor ontbreken van inzicht in de verhouding tussen het financieel en maatschappelijk rendement van activiteiten. Veel toegepast wordt de zogenoemde methode van de wensportefeuille (zie paragraaf 9.2). Modellering van de regionale of lokale woningmarkt geeft bij deze methode inzicht in de toekomstige, kwantitatieve omvang van vraagdruk en vraaguitval met betrekking tot de te onderscheiden aanbodsegmenten gegeven de verwachte vraagontwikkeling en bij handhaving

van het huidige aanbod. Het ontbreekt in deze methode echter aan inzicht in de (maatschappelijke) waardering van vraaguitval of -overschotten. Inzicht in de waardering van prijsveranderingen en kwaliteitsaanpassingen ontbreekt bij deze methode eveneens.

5. *Wat omvat financiële sturing, welke methoden en technieken voor financiële sturing zijn bij woningcorporaties gangbaar en mogelijk en wat zijn mogelijke, zinvolle alternatieve methoden en technieken?*

Financiële sturing kan een randvoorwaardelijke functie hebben: het waarborgen van de continuïteit van de onderneming, maar ook een inhoudelijke: als onderdeel van het afwegingskader ten behoeve van de inzet van middelen. De financiële continuïteit van de onderneming is afhankelijk van zowel de vermogenspositie als de kaspositie van de onderneming. Voor de corporatiesector is de transparantiemethodiek ontwikkeld. Deze methodiek is gestoeld op de zogenoemde staat van herkomst en bestedingen. Met behulp van deze methodiek berekent de woningcorporatie het budget dat jaarlijks beschikbaar is voor bestedingen die een lager rendement hebben dan de rendementseis (disconteringsvoet) die aan de berekening van de vermogenspositie ten grondslag ligt (zie voor de nadere toelichting hierop hoofdstuk 7). Het budget wordt in hoofdzaak bepaald door het rendement op het eigen vermogen. Overbesteding van het budget leidt tot een vermogensafname die op zijn beurt weer tot een lager vermogensrendement in het opvolgende jaar leidt en mutatis mutandis bij onderbesteding van het budget. Naast de vermogenspositie is de kaspositie van groot belang, omdat deze bepalend is voor het kunnen nakomen van de financiële verplichtingen en voor de financieringsruimte voor investeringen. Bij de allocatie dient derhalve zowel een vermogensnorm als een norm voor het verloop van de kasstromen te worden gehanteerd. De financiële sturing als onderdeel van het afwegingskader bij een maatschappelijke onderneming heeft betrekking op het financiële gevolg van een besteding in relatie tot de maatschappelijke opbrengst. Als maat voor het financiële gevolg geldt het bedrijfseconomisch offer, uitgedrukt als het verschil tussen het commerciële rendement en het beleidsconforme rendement. Indien dit offer geringer is dan de externe maatschappelijke opbrengst oftewel de externe welvaartstoename is het uiteindelijke maatschappelijk rendement van de besteding positief. De allocatie van middelen over een programma van bestedingen is optimaal als de totale welvaartstoename (intern + extern) maximaal is gegeven het beschikbare budget.

6. *Wat omvat maatschappelijke sturing, welke methoden en technieken worden momenteel in de corporatiesector gebruikt in het kader van maatschappelijke sturing en wat zijn mogelijke, zinvolle alternatieve methoden en technieken?*

Maatschappelijke sturing richt zich op de realisatie van de maatschappelijke doelstellingen van de woningcorporatie. Deze doelstellingen zijn afgeleid van de prestatievelden die in het BBSH zijn omschreven en, volgens eigen interpretatie van de onderzoeker, gerangschikt

kunnen worden onder de volgende prestatiegebieden: de kwaliteit van de woningvoorraad, de betaalbaarheid van de corporatiewoningen, de beschikbaarheid van vrijkomende corporatiewoningen, de kwaliteit van het woonklimaat van woonbuurten, het welzijn van huurders en omwonenden die zorg of begeleiding nodig hebben, en overige maatschappelijke behoeften als energiebesparing en het behoud van maatschappelijk erfgoed. Maatschappelijke sturing omvat alle bedrijfsmatige activiteiten die nodig zijn om ten aanzien van deze prestatiegebieden, binnen de gegeven restricties, een optimaal effect te bereiken. Het optimale effect wordt in deze dissertatie gedefinieerd als het maximale maatschappelijk rendement binnen de gegeven restricties, dat wil zeggen een optimale verhouding tussen de maatschappelijke opbrengsten en de maatschappelijke kosten. Hierbij zijn zowel de kosten en opbrengsten van de maatschappelijke onderneming (de woningcorporatie) betrokken als van alle overige partijen die de effecten van de beschouwde activiteiten ervaren. Op strategisch niveau omvat de sturing het detecteren, meten, normeren en waarderen van effecten van (beoogde) corporatieactiviteiten alsmede het analyseren van het causaal verband tussen activiteiten en effecten mede op basis waarvan de woningcorporatie beleidsmatige keuzen maakt ten aanzien van het programmeren van activiteiten. Ten behoeve van het detecteren is een aantal instrumenten ontwikkeld. De resultaten van veel geanalyseerde activiteiten (projecten) worden momenteel in kenniscentra ondergebracht in de verwachting dat hieraan kengetallen ontleend kunnen worden. Ook met betrekking tot het meten van effecten worden stappen gezet; een aantal methodieken heeft een plek gevonden in geautomatiseerde toepassingen zoals de leefbaarometer van het ministerie van BZK. Ex post analyses dragen in belangrijke mate bij aan het vermogen om prognoses te kunnen opstellen. Een belangrijk aspect bij maatschappelijke sturing is de zogenoemde *theory of change*, dat wil zeggen de theorie met betrekking tot het causaal verband tussen activiteiten (de output in het hierboven genoemde logische model) en waargenomen of beoogde effecten (de outcome). In veel situaties worden effecten door een groot aantal factoren bepaald die niet of nauwelijks door de maatschappelijke onderneming te beïnvloeden zijn. Veel studies en derhalve veel (wetenschappelijke) discussies betreffen de activiteiten en effecten die betrekking hebben op de twee prestatievelden die pas in een later stadium aan het formele taakveld van de woningcorporaties zijn toegevoegd, nl. de kwaliteit van het woonklimaat en het welzijn van huurders die zorg of begeleiding nodig hebben (zie hierboven). Maar ook over de effecten van de kernactiviteiten en de waardering ervan is nog onvoldoende bekend. Dat betreft vooral de effecten van vastgoed gerelateerde activiteiten op de slaagkans van woningzoekenden en, in mindere mate, op de kwaliteitsbeleving van huurders en omwonenden. De volgende stap in de sturing is de waardering van effecten. Voorafgaand aan het waarderen van (verwachte) effecten worden in een aantal ontwikkelde methodieken normen vastgesteld die doorgaans ontleend zijn aan de doelstellingen van de woningcorporatie. De methodiek van Portaal ('Sturen op prestaties') is hiervan een voorbeeld. De normen hebben een arbitrair karakter, maar kunnen wel, zoals bij de methodiek van Portaal, zowel intern als extern (door stakeholders) bekrachtigd worden. Momenteel (2013) wordt in de corporatiesector de maatschappelijke kosten-baten

analyse experimenteel toegepast. De al genoemde kenniscentra dragen bij aan het ontwikkelen van kengetallen voor de waardering van effecten, hoewel de waardering vaak nog een *best guess* genoemd moet worden. In het kader van deze dissertatie is, ter aanvulling op bestaande methode, een aanzet gegeven tot het meten en waarderen van slaagkanseffecten van (des)investeringen in de huurvoorraad.

7. *Op welke wijze kunnen deze drie vormen van sturing, financiële sturing, vastgoedsturing en maatschappelijke sturing, in de allocatiemethodiek samenkomen?*

Met behulp van het welvaartsbegrip en het logische model (LM) kunnen de drie vormen van sturing in het kader van de allocatiemethodiek met elkaar in verband gebracht worden. De financiële sturing betreft de input in het LM en brengt het bedrijfseconomisch offer dat de maatschappelijke onderneming brengt in beeld alsmede het budget dat de maatschappelijke onderneming beschikbaar heeft voor bedrijfseconomische offers. Het proces van vastgoedsturing levert een beoogd programma van activiteiten (de output in het LM, bij voorkeur in twee of meer scenario's) dat aan het optimaliseren van de allocatie wordt onderworpen. De maatschappelijke sturing betreft het bepalen van de maatschappelijke opgave gegeven de strategische positionering van de maatschappelijke onderneming, het bepalen van de beoogde maatschappelijke effecten gegeven die opgave, de bewijsvoering met betrekking tot het verband tussen voorgenomen activiteiten en de beoogde effecten ervan en het meten en het bepalen van de externe welvaartstoename (de outcome in het LM). De allocatiemethodiek beoogt het vinden van een optimaal programma van activiteiten (een optimale output), gegeven het beschikbare budget (maximale input) en gegeven de beoogde effecten (outcome). De allocatie leidt uiteindelijk tot een maximale welvaartstoename binnen de gegeven budgettaire inhoudelijke en bedrijfsmatige restricties. Merk op dat de hier bedoelde allocatie van middelen in principe het programmatische, derhalve het strategische niveau van beleidsvorming betreft. Zowel het bedrijfseconomische offer als de maatschappelijke opbrengst betreffen beide een verandering van welvaart. Een bedrijfseconomisch offer (waarbij de marktwaarde als norm voor de maatschappelijke waardering wordt genomen) onttrekt welvaart aan de samenleving; een positieve maatschappelijk opbrengst (uitgedrukt als de maatschappelijke waardering minus de eventuele externe maatschappelijke kosten van een activiteit) verhoogt de welvaart. Indien de opbrengst groter is dan het offer, is er sprake van een positief maatschappelijk rendement.

8. *Wat zijn op grond van voornoemde bevindingen mogelijke ontwerpeisen voor een logische, betekenisvolle en wetenschappelijk onderbouwde allocatiemethodiek voor woningcorporaties?*

De feitelijke allocatie van middelen is ingebed in het proces van beleidsvorming en besluitvorming. Het betreffende deel van het proces omvat, samengevat, de volgende stappen:

- De woningcorporatie bepaalt in overleg met haar stakeholders de maatschappelijke opgaven in haar werkgebied, haar visie op deze opgaven en op haar eigen rol, positie en taakopvatting ten aanzien van deze opgaven.
- De beleidskaders van de woningcorporatie houden rekening met de noden van de verschillende gemeenten in het werkgebied, de noden buiten de eigen gemeente(n) en buiten de eigen (regionale) woningmarkt. Deze kaders kan de woningcorporaties als restricties (bijvoorbeeld in de vorm van budgetkaders) meenemen in haar eigen allocatie. Bij de presentatie van de resultaten is het in principe mogelijk om het bestede budget per marktgebied te tonen.
- Binnen deze kaders vertaalt de woningcorporatie haar visie op de opgaven en haar taakopvatting in doelstellingen met een outcome-karakter.
- Vervolgens formuleert de woningcorporatie verandertheorieën die tot doel hebben om strategieën of handelingsperspectieven te vinden om de vastgestelde outcomedoelstellingen te realiseren. De woningcorporatie bepaalt enkele mogelijke strategieën (in de vorm van programma's van activiteiten) en bespreekt deze met haar stakeholders. Resultaat van deze stap is een voorkeursprogramma van concrete activiteiten (output).
- Op basis van de bespreking kiest de woningcorporatie een voorkeursscenario die zij tracht te optimaliseren met behulp van het allocatiemodel. De uitkomst legt zij wederom voor aan haar stakeholders.

Dit proces is cyclisch: de woningcorporatie dient jaarlijks het maatschappelijk effect van reeds uitgevoerde activiteiten (gerealiseerde output) te evalueren. Het allocatieproces dient integraal onderdeel te zijn van het beleidsproces bij woningcorporaties en dient derhalve geïntegreerd te worden met het proces van vastgoedsturing en de planning- en controlcyclus.

Het allocatiemodel biedt inzicht in de verdeling van kosten en baten over de verschillende stakeholders: de doelgroep van beleid, de overige particulieren die profijt hebben van de corporatieactiviteiten en collega dienstverleners waaronder de gemeente(n) in het werkgebied. Het allocatiemodel brengt tevens in beeld welke geldstromen / waardeoverdrachten er zijn tussen de investerende woningcorporatie en andere, incasserende (en soms investerende) partijen.

De voor de allocatie relevante effecten kunnen naar de zes prestatiegebieden worden gerangschikt die onder deelvraag 6 zijn genoemd.

De voor de allocatie relevante effecten kunnen naar de volgende categorieën van activiteiten worden gerangschikt:

- Activiteiten die de samenstelling van de portefeuille betreffen en primair gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit en de beschikbaarheid van de woningen voor de doelgroepen van beleid, zoals vervanging door middel van nieuwbouw, renovatie, aankoop en het rollator-toegankelijk maken van woningen.

- Activiteiten die primair gericht zijn op de betaalbaarheid van woningen voor de doelgroepen van beleid, te weten huuraanpassing en het aanbrengen energiebesparende maatregelen.
- Activiteiten die primair gericht zijn op de verbetering van woonomgeving:
- Activiteiten die primair gericht zijn op de verbetering van het welbevinden van de individuele huurders, zoals het intensiveren van dienstverlening en het ontplooiën van welzijnsactiviteiten.

Met de verdeling van middelen met behulp van het allocatiemodel wordt een zo groot mogelijk maatschappelijk effect beoogd. De verdeling dient optimaal te zijn, dat wil in dit geval zeggen dat iedere andere verdeling van middelen over activiteiten zal leiden tot een kleiner maatschappelijk effect. Aan deze verdelingsopgave kunnen verschillende financiële en inhoudelijke restricties worden verbonden.

De allocatiefunctie is een gesloten financieel systeem; alle opbrengsten die de verschillende corporatieactiviteiten genereren komen ten goede aan het budget dat beschikbaar is voor het brengen van bedrijfseconomische offers. Het allocatiemodel dient van alle (soorten) mogelijke activiteiten het bedrijfseconomisch offer, de maatschappelijke opbrengst en het maatschappelijk rendement te tonen. Deze effecten zijn waar mogelijk gekwantificeerd en in euro's uitgedrukt. Op grond van deze gemonetariseerde effecten berekent het ontwikkelde allocatiemodel de optimale samenstelling van het activiteitenprogramma. Een optimaal samengesteld programma geeft het grootste maatschappelijk rendement binnen de financiële en inhoudelijke restricties. De financiële restricties hebben betrekking op de vermogenspositie en op de kasstroompositie van de woningcorporatie. De vermogensrestrictie krijgt de vorm van een maximaal te besteden budget. Het allocatiemodel bevat idealiter tevens een risicofunctie die grenzen stelt aan de mate van risico die de maatschappelijke onderneming ten aanzien van verwachte kosten en opbrengsten mag nemen.

Het bedrijfseconomische offer is het verschil tussen het effect van een besteding op het eigen vermogen op basis van marktconform handelen en het effect op het eigen vermogen op basis van de beleidsconform handelen. Het maatschappelijk rendement van een activiteit is gedefinieerd als het bedrijfseconomische offer van de woningcorporatie plus het saldo van (bedrijfseconomische en overige) kosten en baten van andere betrokkenen gedeeld door het bedrijfseconomisch offer van de woningcorporatie plus alle overige kosten die betrokkenen maken. Het jaarlijks beschikbare budget is gedefinieerd als het geprognosticeerde rendement op het eigen vermogen (op basis van de bedrijfswaarde van het vastgoed) plus het veronderstelde rentabiliteitswaardevoordeel bij het aantrekken van nieuwe leningen plus de niet verdisconteerde effecten van verkoop plus de jaarschijf van het eventuele vermogenoverschot (mutatis mutandis bij tekort). In de bedrijfswaarde zijn die toekomstige kasstromen verwerkt die al vastgesteld beleid betreffen en niet meer via de allocatiemethodiek ter discussie gesteld worden.

Indien alle resultaten in een en dezelfde kwantitatieve (monetaire) eenheid zijn uit te drukken is de optimale verdeling van middelen met behulp van wiskundige technieken op te lossen. Een mogelijke techniek is de zogenaamde Simplexmethode, een vorm van lineair programmeren. Deze Simplexmethode veronderstelt een lineair verband tussen het aantal eenheden aan de ene kant en de bedrijfseconomische en maatschappelijke resultaten aan de andere kant. In werkelijkheid zijn deze relaties heel vaak niet lineair als gevolg van niet-lineaire verbanden, verzadiging, uitputting enzovoorts. In principe zijn ook niet-lineaire rekenmethoden wenselijk en mogelijk in het rekenmodel.

De maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) of de methode van de *social return on investment* (SROI) is een goede methode om de veronderstelde effecten van activiteiten te monetariseren. Het betreft alle activiteiten, derhalve ook de vastgoed gerelateerde. Belangrijk is dat de woningcorporatie inzicht heeft in de kosten van een activiteit. Bij activiteiten die niet (uitsluitend) vastgoed gerelateerd zijn en de personeelslasten de voornaamste kostenpost vormen is dit inzicht niet altijd in voldoende mate aanwezig. Preferente voorwaarde is derhalve dat de administratie van de woningcorporatie zoveel mogelijk op basis van 'activity based costing' is ingericht.

Het monetaire effect van activiteiten op de kwaliteit van woonruimten is met de huidige technieken met betrekking tot (verandering van) woningwaarden goed te bepalen. Voor het kwantificeren van het effect van activiteiten op de beschikbaarheid van woonruimten in het sociale huursegment kan een aantal woningmarktmodellen gebruikt worden ten behoeve van het maken van prognoses. Aanvullend daarop dient dit verkregen woningmarkteffect gemonetariseerd te worden. Hiervoor kan men gebruik maken van de methodiek van het consumentensurplus. Deze toepassing van het consumentensurplus is nieuw en nog onvoldoende aan de praktijk getoetst om betrouwbaar te kunnen worden ingezet, maar lijkt veelbelovend genoeg om nader te onderzoeken. Het daarbij gebruikte verhuisketenmodel heeft als nadeel dat het is gestoeld op de huidige woningmarktkenmerken en derhalve geen inzicht biedt in de woningmarkteffecten van (des)investeringen op lange termijn.

Veel vastgoed gerelateerde activiteiten hebben ook effect op de leefbaarheid en op het welzijn van individuele bewoners. Een eenduidig causaal verband tussen activiteit en effect is bij deze activiteiten niet of heel lastig te bepalen. Dat laatste geldt in het bijzonder ook voor de effecten van leefbaarheidsactiviteiten en interventies die direct gericht zijn op het welzijn van huurders, woningzoekenden en omwonenden. De kennis op dit terrein neemt toe, onder andere door toedoen van enkele kenniscentra in opbouw. Om die reden loont het de moeite om per activiteit na te gaan of er technieken voorhanden zijn om het effect van een interventie te bepalen.

Het in Excel ontwikkelde allocatiemodel is getoetst bij een grote woningcorporatie. Los van de praktische gebruikseisen die te herleiden zijn tot de beperkingen van de Excel-omgeving waarin het prototype is ontwikkeld zijn de volgende verbeterpunten gebleken:



- De lineariteit van de rekenkundige optimalisatie is een tekortkoming gebleken, maar is in een volgende versie van het allocatiemodel aan te passen.
- Dat geldt evenzeer voor het feit dat het model nog geen overzicht biedt van de kasstromen als gevolg van de activiteiten.
- Idealiter zou er een risicomodule aan het model toegevoegd kunnen worden.
- De kwaliteit van de gebruikte data is gebaat bij een goede registratie van kosten bij de woningcorporatie. Aan te bevelen is om de financiële boekhouding op het principe van ‘activity based costing’ op te zetten. Bij de meeste woningcorporaties is dat nog niet het geval.
- De gebruikers bij de woningcorporatie zijn bij het bepalen van de kengetallen of best practices met betrekking tot de effecten en de waardering van de effecten erg afhankelijk van de inbreng van externe professionals. Zolang er nog geen goed gevuld en toegankelijk kenniscentrum annex databank is<sup>421</sup>, zal deze afhankelijkheid blijven bestaan, wat vooral voor de middelgrote en kleine woningcorporatie een belemmering zal zijn. Bovendien hebben veel analyse- en waarderingsmethoden nog geen strenge wetenschappelijk toets ondergaan.

Bij het schrijven van deze tekst was het nog niet bekend of het model bij de testcorporatie een goede aanzet kan bieden voor het interne besluitvormingsproces over de allocatie van beschikbare middelen. De doorlooptijd van het promotieonderzoek bleek niet toereikend om deze veronderstelling te toetsen. Het proces krijgt bij de testcorporatie wel een vervolg op grond van een positieve verwachting.

### Samenvattende conclusie

Doel van de studie was om bij te dragen aan een meer rationele, transparante en optimale allocatie van middelen bij de woningcorporaties door het ontwikkelen van een allocatiemethodiek waaronder de contouren van een kwantitatief model, in te zetten in het proces van beleids- en planvorming op strategisch niveau. Is de doelstelling van het promotieonderzoek gehaald? Deze vraag kan bevestigend beantwoord worden. Hoewel het ontwikkelde prototype een aantal verbeterpunten kent en de woningcorporaties ook de interne registratie van kosten en baten dienen te verbeteren, biedt het een goede aanzet voor een werkzame applicatie. De bijdrage van deze allocatiemethodiek heeft betrekking op zowel de inhoud – de cijfers die het allocatiemodel aanreikt – als op het afwegings- en besluitvormingsproces waar de allocatie onderdeel van vormt. De allocatiemethodiek heeft een beslissingsondersteunende functie, meer pretentie mag men er ook niet aan verbinden. Niettemin is in dat licht bezien de grootste toegevoegde waarde van de methode procesmatig van aard: het volgen van de methode ‘dwingt’ de woningcorporatie om de (beoogde) maatschappelijke effecten expliciet in de besluitvorming te betrekken en maakt de woningcorporatie ervan bewust dat prestaties altijd tegen de achtergrond van de geleverde offers ge-

---

<sup>421</sup> Het eerder genoemde kenniscentrum ‘10voorMKBA’ biedt wel een goede aanzet, maar voldoet nog niet aan deze eisen.

plaatst moeten worden. De inhoudelijke bijdrage is niettemin ook van belang: het brengt de maatschappelijke waarde van de inzet van de woningcorporatie kwantitatief in beeld, niet altijd ‘achter de komma’ nauwkeurig, maar meestal wel in de juiste orde van grootte, waardoor onderlinge vergelijking van uiteenlopende activiteiten en een vergelijking met de gebrachte bedrijfseconomische offers mogelijk is. Tevens bieden de cijfers de mogelijkheid om via een systeem van monitoring de werkelijke effecten van de activiteiten te volgen en te vergelijken met de voorspelde effecten. Hiermee heeft de woningcorporatie een leermiddel in handen en is het – meer abstract geformuleerd – mogelijk om de beleidscyclus daadwerkelijk te sluiten.

## 10.2 Aanbevelingen voor vervolgonderzoek

De relevantie van dit promotieonderzoek is mede gebaseerd op een beperkt empirisch onderzoek (uitgevoerd in 2010). Er is geen reden om te veronderstellen dat de situatie met betrekking tot maatschappelijke sturing in de corporatiesector momenteel (medio 2013) aanzienlijk verbeterd is, maar een grondige, actuele analyse van de huidige stand van zaken zou op zijn plaats zijn. Deze analyse zou globaal dezelfde onderwerpen kunnen bestrijken als het onderzoek uit 2010: de criteria en normen op basis waarvan financiële, maatschappelijke en vastgoed gerelateerde sturing plaatsvindt. Voor de (medio 2013 nog bij het ministerie van BZK aan te stellen) financieel en inhoudelijk toezichthouders zou de uitkomst van een dergelijke analyse een nulmeting kunnen zijn en daarmee een referentie voor toekomstige beoordelingen.

Er is nog veel onderzoek nodig naar de effecten van corporatieactiviteiten en naar de waardering van die effecten. De grootste onderzoeksopgave heeft betrekking op de beschikbaarheid van woningen voor de doelgroep van beleid – uitgedrukt in slaagkans of wachtduur – en de waardering daarvan. Betaalbaarheid en kwaliteit zijn eenvoudiger te duiden en te waarderen. Het achterhalen van effecten op de beschikbaarheid zou gebaat zijn met goede, op regionaal of lokaal te gebruiken woningmarktmodellen. Deze modellen zijn zeer beperkt voorhanden en leveren, op één uitzondering na, geen specifieke cijfers over slaagkans of wachtduur. Het enige model dat hiervoor wel beschikbaar is, is nog te beperkt van opzet. Ook van de activiteiten in het sociale domein is het, vanwege de soms onduidelijke causaliteit en de soms pas op lange termijn optredende impact, lang niet altijd mogelijk om met zekerheid de effecten te bepalen en te waarderen. De kenniscentra in ontwikkeling kunnen een goede bijdrage aan kennisopbouw leveren, maar de ‘vulling’ van de hierbij behorende kennisbanken dient aanzienlijk te zijn om betrouwbare kengetallen te kunnen opleveren. De hoop is dat meer partijen zich bij deze initiatieven zullen aansluiten. Zover mij bekend is er ook geen universitaire vakgroep of leerstoel (meer) die dit specifieke aspect van de volkshuisvesting – de maatschappelijke waardering van corporatieactiviteiten – als centraal onderzoeksthema kent.

Het bijzondere van het allocatiemodel is dat het drie dimensies van sturing met elkaar verbindt: maatschappelijke, financiële en vastgoed gerelateerde. De verbinding tussen financi-

en en vastgoed mag zich in de praktijk in veel aandacht verheugen, maar in de wetenschappelijke wereld lijkt deze aandacht weg te ebben als het gaat om het sociale huursegment<sup>422</sup>. Er zou bijvoorbeeld meer onderzoek gericht moeten zijn op de intrinsieke lange termijn opgaven in de woningportefeuille<sup>423</sup>. Veel inzichten en opvattingen met betrekking tot vastgoedsturing in relatie tot financiële sturing kennen in de commerciële wereld hun geboortegrond<sup>424</sup>, maar de (wetenschappelijke) toets in hoeverre deze inzichten en opvattingen ook voor het sociale domein onverkort toepasbaar zijn, is – in mijn ogen – mager. De verbinding van deze twee dimensies met die van de maatschappelijke sturing is vooral het domein van de maatschappelijke kosten-baten analyses, maar het zijn vooral economen die zich hier op wetenschappelijk niveau mee bezig houden en doorgaans geen wetenschappers aan wie je het predicaat volkshuisvester zou kunnen verbinden. Kortom, de vraagstukken die samenhangen met deze dissertatie zijn mijn inziens onvoldoende verankerd in het wetenschappelijke domein.

Terug naar het model zelf. Hiervoor is al aangegeven welke technische verbeteringen nodig zijn in het allocatiemodel. Een aantal van deze verbeteringen zijn meer praktisch van aard zoals het toevoegen van kasstroomgegevens en -normen, het opsplitsen van activiteiten en budgetten in regiogebonden of lokale eenheden. De vervanging van een lineaire optimalisatiefunctie door een niet-lineaire heeft niet alleen praktische maar ook veel wetenschappelijke voeten in de aarde. Ik heb hiervoor gememoreerd dat iedere activiteit zijn eigen specifieke niet-lineaire functie in het optimalisatie-algoritme zou moeten krijgen. Dat vraagt om de nodige (wetenschappelijke) analyses in samenhang met de vraagstukken rond effectmeting en waardering die hierboven al aan de orde kwamen.

Het is – voor mij – evident dat het allocatiemodel een belangrijke rol kan spelen in het interne proces van beleids- en besluitvorming. Over de rol die het allocatiemodel zou kunnen spelen in het externe proces met stakeholders is (mij) weinig bekend. Concreet zou het betekenen dat de woningcorporatie haar opvattingen met betrekking tot de verdeling van middelen over de verschillende voorgenomen activiteiten voorlegt aan haar stakeholders. Het zal per woningcorporatie verschillen aan welke stakeholder zij welke mate van invloed op de gepresenteerde keuzen toestaat. Daarbij is het de vraag of iedere stakeholder zich in die keuzen wil mengen en zo ja, in welke mate. Mijn vermoeden is dat vooral gemeenten en huurdersorganisaties desgevraagd op onderdelen de nodige invloed willen uitoefenen, maar geen medeverantwoordelijkheid zullen willen dragen voor de integrale afweging waar het allocatiemodel voor bedoeld is. Het zou goed zijn om hier door middel van onderzoek

---

<sup>422</sup> De Technische Universiteit in Delft (afdeling Bouwkunde en het onderzoeksinstituut OTB) heeft een aantal dissertaties en papers gepubliceerd, maar die stroom lijkt goeddeels opgedroogd. Het is mogelijk dat mijn zicht hierop beperkt is.

<sup>423</sup> Hiermee bedoel ik de investeringsbehoefte in de woningportefeuille die voortvloeit uit de technische veroudering en de functieveroudering in samenhang met de dominante demografische ontwikkelingen.

<sup>424</sup> Denk aan het hiervoor al een keer aangehaalde DrieKamerModel van Ortec Finance (zie paragraaf 1.1.1) of aan enkele initiatieven in de sector om het assetmanagement als functie te introduceren.

een beter beeld van te krijgen, mede met het oog op de betreffende paragrafen van de Herzieningswet en de nog op te stellen algemene maatregelen van bestuur.

### 10.3 Reflectie

De woningcorporatiesector bevindt zich medio 2013 in onrustig vaarwater. Om uiteenlopende redenen staat het imago van de sector onder druk en rijzen er twijfels over de legitimiteit van het handelen van de woningcorporaties. Dit is niet de plaats om te redetwisten over het al of niet beperken van de autonomie van woningcorporaties en het afstand nemen van de 'markt' als coördinatiemechanisme ten gunste van het opschuiven naar de staat als vertegenwoordiger van de burgers of naar de gemeenschappen van burgers. In beide gevallen vragen burgers inzicht in en invloed op het beleid van de woningcorporaties. Tel daarbij op dat de rijksoverheid door middel van een heffing een aanzienlijk deel van de opbrengsten van de woningcorporaties afroemt en de noodzaak tekent zich voor de woningcorporaties af om op transparante wijze inzicht te geven in de kosten en baten van hun activiteiten. Daarbij draait het niet alleen om de bedrijfseconomische resultaten, maar ook om de maatschappelijke effecten. Het ontwikkelde allocatiemodel kan een belangrijke bijdrage leveren aan dit inzicht. Het is denkbaar dat als gevolg van politieke keuzen op korte of middellange termijn de omstandigheden in de sector sterk zullen wijzigen. Naar het zich laat aanzien blijft het voorgestelde allocatiemodel ook in gewijzigde omstandigheden relevant. Pas als de woningcorporatie een reguliere marktpartij wordt en het maatschappelijk presteren een exclusieve zorg voor de overheid wordt, verdwijnt die relevantie. Dat toekomstbeeld tekent zich ook in het huidige politieke klimaat niet af.

Er wordt momenteel (medio 2013) in de sector een aantal effectanalyses en kosten-baten analyses uitgevoerd om grip te krijgen op het maatschappelijk rendement of het welvaarts-effect van de corporatieactiviteiten. Deze methoden zijn nog verre van gemeengoed in de sector en behoren derhalve niet tot het standaard repertoire van beleidsmedewerkers en managers. Mijn hoop is dat dergelijke inhoudelijke analyses meer en meer tot de standaardelementen van het beleids- en besluitvormingsproces bij woningcorporaties gaan behoren.

Het allocatiemodel is in eerste instantie bedoeld voor toepassing bij een enkele woningcorporatie. Indien een woningcorporatie in meer regionale woningmarktgebieden actief is, kan het model bij een juiste inrichting inzicht geven in de verdeling van het beschikbare budget over de verschillende regio's. Indien het model in een enkele regio gebruikt wordt waarbinnen meer woningcorporaties actief zijn, is het denkbaar om het allocatiemodel gezamenlijk te gebruiken, zodat er een optimale afstemming tussen de activiteiten van de verschillende woningcorporaties plaatsvindt. In theorie zou men zelfs nog een stap verder kunnen gaan: ook andere maatschappelijke ondernemingen die in die regio werkzaam zijn, zouden aan het zoeken van een optimum deel kunnen nemen.

De kenmerken van deze allocatiemethodiek zijn niet alleen voor woningcorporaties relevant, maar in principe ook voor andere maatschappelijke ondernemingen. Een belangrijk kenmerk van dergelijke ondernemingen is immers dat zij het beschikbare budget optimaal aanwenden voor het realiseren van maatschappelijke doelstellingen. Het behalen van financieel rendement is hier dienstbaar aan en is geen centrale doelstelling. Het ontwikkelde allocatiemodel is bedoeld ter ondersteuning van een dergelijke optimale aanwending van het budget.

De bijdrage van het allocatiemodel aan een goed verlopend proces van beleids- en besluitvorming is in het promotieonderzoek nog onvoldoende getoetst. In theorie kan deze bijdrage groot zijn. Het model verplicht immers tot een goede ex ante analyse van de effecten van handelen i.c. de verandertheorie en de kwantitatieve omvang van effecten en maakt het mogelijk om ex post evaluaties met betrekking tot deze theorieën en effecten uit te voeren. Ten tweede geeft het model inzicht in de verhouding tussen het bedrijfseconomisch offer en de maatschappelijke opbrengst in een praktijk waar afwegingen en keuzen voornamelijk gebaseerd zijn op de verwachte kosten van een activiteit. Tevens geeft het model inzicht in de verdeling van kosten en baten van activiteiten onder de betrokken stakeholders. Ten vierde tenslotte zorgt het gebruik van het model meer in het algemeen voor meer transparantie met betrekking tot de keuzen van activiteiten, in ieder geval intern, maar in potentie ook extern, indien de woningcorporatie bereid is de input en de output van het allocatiemodel met haar stakeholders te delen. Op deze manier verrijkt het allocatiemodel het besluitvormingsproces; het belang hiervan mag mijn inziens niet onderschat worden.

## Literatuur

- Aedes (2006); *Eigentijds maatschappelijk ondernemen, Een praktische handreiking voor woningcorporaties.*
- Aedes (2007a); *Aedescode*
- Aedes (2007b); *Antwoord aan de samenleving; van de wooncorporaties verenigd in Aedes*
- Aedes (2008); *Beleidsvisie relatie overheid, corporatie, burger; corporaties als maatschappelijke onderneming midden in de samenleving*
- Aedes (2009); *Notitie ten behoeve van algemene commissie WWI; rondetafelgesprek arrangement 18 juli 2009*
- Aedes (2010); *Het moet beter. Iedereen moet goed en betaalbaar kunnen wonen; Visiedocument Aedes-bestuur*
- Aedes (2011); *Governancecode woningcorporaties. Vs. Juli 2011; Aedes, Vereniging Toezichhouders Woningcorporaties*
- Aedes (2012); *Toezicht met bite*
- Aedes (2013); *Afspraken Aedes-kabinet (28 augustus 2013)*
- Aedes, Woonbond, Vereniging Eigen Huis, NVM, VBO Makelaar, Vastgoed Pro (2012); *Wonen 4.0. Plan voor integrale hervorming van de woningmarkt*
- Ahaus, C.T.B., F.J. Diepman (red.) (2005); *Balanced Scorecard & INK-managementmodel; Kluwer*
- Anderiesen, commissie (2011); *Leren door verantwoorden. Inventarisatie visitatiepraktijk woningcorporaties; Aedes*
- Ansoff, H.I. (1987); *The emerging paradigm of strategic behavior; In: Strategic Management Journal, Vol. 8, No. 6, pp. 501-515*
- Archer, B. (1995); *The nature of research; In: Co-design, interdisciplinary journal of design (january 1995) pp. 6-13*
- Argyris, C., D.A. Schön (1996); *Organizational Learning II: Theory, Method and Practice.; Addison-Wesley*
- Auditraad Maatschappelijke Visitatie Woningcorporaties (2008); *Visitatiestelsel Maatschappelijke Visitatie Woningcorporaties; Methodiek, proces en beoordelingskader, versie 3.0*
- Baarsma, B., J. Theeuwes (2008); *De verwarde onderneming; In: ESB, 8 februari 2008; SEO Economisch Onderzoek*
- Bachrach, P., M.S. Baratz (1962); *Two faces of power; In: The American political science review, Vol. 56, No. 4, pp. 947-952*
- Backhuijs, J. (2005); *Welke fair value is fair?; In: ControllersMagazine, oktober 2005; Price-waterhouseCoopers Accountants N.V.*
- Bakewell, O., A. Garbutt (2005); *The use and abuse of the logical framework approach. A review of international development NGO's experiences; Intrac*
- Barelds, J., M. Lissenberg, K. Luijkx (2010); *Systematische ontwikkeling van interventiestrategieën gericht op eenzaamheid onder ouderen; Tranzo, WIJ en de Twern*

- Bartelsman et al (2012); *Naar een duurzame financiering van de woningmarkt*
- Beekers, W (2012); *Het bewoonbare land. Geschiedenis van de volkshuisvestingsbeweging in Nederland*; Vrije Universiteit Amsterdam; dissertatie
- Benschop, A. (1997); *Transactiekosten in de economische sociologie*; Universiteit van Amsterdam
- Berden, C., L. Kok (2011); *Kosten en baten van welzijn en maatschappelijke dienstverlening*; SEO Economisch Onderzoek
- Bergeijk, E. van, A. Kokx, G. Bolt, R. van Kempen (2008); *Helpt herstructurering. Effecten van stedelijke herstructurering op wijken en bewoners*; Universiteit Utrecht
- Besouw, S.M. van, Th.B.J. Noordman (2005); *Non-profit governance: zicht op stand van zaken*; Eburon
- Bier, B. (2007); *De winst van de mogelijkheid tot het doen van uitkeringen in een maatschappelijke onderneming*; In: Ondernemingsrecht, 2007-16, 602-606
- Bijddendijk, F. (2007); *Wonen zonder staatssteun*; essay; Het Oosten
- Bijddendijk, F. (2009); *Corporaties, wat moeten we er mee?*; Amsterdam School of Real Estate
- Bijddendijk, F. (2006); *Met andere ogen. Over de verbinding tussen mensen van vlees en bloed en een duurzame kwaliteit van gebouwen en gebieden*; Het Oosten
- Bijddendijk, F., J. Hoff (2002); *De laatste trein. Een essay over een volkshuisvesting gebaseerd op marktwerking*; in: Building Business, juni/juli 2002
- Blaay, N. de, J. van Leijenhorst, Z. El Kethabi, M. van der Grinten, G. Marlet, V. Larsen (2007); *Maatschappelijke kosten-batenanalyse Brede School*; Berenschot, Oberon, Atlas voor gemeenten
- Blijie, B., R. van Hulle, C. Poulus, P. Hooimeijer (2009); *Het wonen overwogen*; ABF Research, Universiteit Utrecht; Ministerie van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Centraal Bureau van de Statistiek
- Blijie, B., R.J. van Til (2008); *WWS Energie*; ABF Research; Delft
- Blokland-Potters, T.V. (1998); *Wat stadsbewoners bindt: sociale relaties in een achterstandswijk*; Kok Agora
- Bobbe, L., L. Reimerink (2006); *Empowerment in de volkshuisvesting. Brandstof voor bewoners*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Boer, H. de, commissie (2005); *Lokaal wat kan, centraal wat moet; nieuw bestel voor woningcorporaties*; Aedes, Ministerie van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Booij, H. (2008); *Liever effectiever*; Rijksuniversiteit Groningen
- Boonstra, J.J. (2000); *Lopen over water; over dynamiek van organiseren, vernieuwen en leren*; oratie; Universiteit van Amsterdam, Vossiuspers
- Borgdorff, J. (2006); *De waarde van een corporatiewoning*; Amsterdam School of Real Estate
- Bortel, G. van, J. Hoekstra, M. Elsinga (2012); *Vijf jaar corporatievisitaties. Balanceren tussen verantwoorden en leren*; Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft

- Bortel, G. van, V. Gruis, D. Mullins, N. Nieboer (2008); *Verre vriend of goede buur?*; SEV-essayreeks; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Botter, F.M.P. (2010); *Maatschappelijke ondernemingen. Naar een andere benadering van maatschappelijk ondernemen*; dissertatie; Universiteit van Tilburg
- Brandsen, T. (2006); *hybride vermogens*; In: Brandsen, T., W. van de Donk & P. Kenis (red), blz 181-194. Meervoudig bestuur. Publieke dienstverlening door hybride organisaties; Lemma
- Brandsen, T., J-K. Helderman (2004); *Volkshuisvesting*; in H. Deijstbloem et. al. (red.) , WRR Verkenningen, nr. 9 (november 2004)
- Brandsen, T., J-K Helderman (2005); *Sociaal kapitaal en sturend vermogen*; Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 2005-1; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Brandsen, T., R. Farnell, T. Cardoso Ribeiro (2006); *De diversificatie van woningcorporaties in Europa: profielen, portfolio's en strategieën*; i.o.v. Rex Groep, uitg. Futura; Universiteit van Tilburg, Coventry University
- Broeke, R.A. van den (1998); *Strategisch voorraadbeleid van woningcorporaties: informatievoorziening en instrumenten*; dissertatie; Technische Universiteit Delft; Delft University Press
- Broeke. R. van den, D. Kronbichler (2009); *Van een statische naar een dynamische investeringsafweging*; In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 2009/6; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Brouwer, J., B. Ferment (2005); *Effecten van een nieuw stelsel voor huurprijzen*; ABF Research
- Brouwer, P., Luijkx, Th. (2004); *Met verschillende maten meten*; Tijdschrift voor de Volkshuisvesting; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Bruggink, J.-W. (2011); *Gezondheid bewoners aandachtswijken iets vooruit*; In: Webmagazine, woensdag 4 mei 2011; Centraal Bureau voor de Statistiek
- Bruijn, H. de (2002); *Managing Performance in the Public Sector*; Routledge; London
- Buisman, P., A. Sieverink, B. Louw, T. Straeter (2011); *Hoogste tijd voor de grote bruterij*; In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting, nr. 5, okt. 2011; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Buitelaar, E., L. van den Broek, A. Segeren (2009); *De nieuwbouwproductie van woningcorporaties. Het belang van lokale omstandigheden*; Planbureau voor de Leefomgeving
- Buuren, M.W. van (2006); *Competente besluitvorming*; dissertatie; Erasmus Universiteit
- Buys, A., J. van Iersel (2002); *Duurzaam herstel van kwetsbare wijken: een analyse ten behoeve van de Tussenstand Grotestedenbeleid.*; RIGO Research & Advies
- Campen, C. van (2006); *Wat is welzijn tegenwoordig nog?*; In: nieuwjaarsuitgave 2006; Sociaal en Cultureel Planbureau
- CBMO (2011); *Centrum voor het Bestuur van de Maatschappelijke Onderneming*; In: [www.tiasnimbass.edu/nl/cbmo](http://www.tiasnimbass.edu/nl/cbmo); TiasNimbass, Universiteit van Tilburg
- Centraal Bureau voor de Statistiek (2010); *Tempo vergrijzing loopt op*; Persbericht 10-083



- Cebeon (2011); *Kosten en baten van maatschappelijke opvang*; rapport 560010-012
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2003); *Investeren uit steen. Vermogensovermaat woningcorporaties*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2005); *Onderzoek bedrijfslasten woningcorporaties*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006a); *Toepassen van de bedrijfswaarde; praktijkvoorbeelden*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2006b); *Vervolgonderzoek bedrijfslasten woningcorporaties*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2007); *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslagjaar 2006*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008a); *De volkshuisvestelijke exploitatiewaarde*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2008b); *Nieuwe beoordelingsmethodiek*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2009); *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslagjaar 2008*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2010a); *Sectorbeeld voornemens woningcorporaties prognoseperiode 2010-2014*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2010b); *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslagjaar 2009*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2011); *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslagjaar 2010*
- Centraal Fonds Volkshuisvesting (2012); *Sectorbeeld realisaties woningcorporaties. Verslagjaar 2011*
- Clark, C., W. Rosenzweig, D. Long, S. Olsen (2004); *Double bottom line project report; assessing social impact in double bottom line ventures*
- Cohen, M.D., J.G. March, J.P. Olsen (1972); *A carbage can model of organizational choice*; In: Administrative science quarterly, Vol. 17, No. 1, pp. 1-25
- Commissie Sociaal-Economische Deskundigen (2010); *Naar een integrale hervorming van de woningmarkt*; Sociaal-Economische Raad
- Conijn, J.B.S. (1995); *Enkele financieel-economische grondslagen van de volkshuisvesting*; dissertatie; Technische Universiteit Delft; Delft University Press
- Conijn, J.B.S. (2000a); *Het spel met het speelveld van woningcorporaties*; Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 2000/7; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Conijn, J.B.S. (2000b); *Maatschappelijk rendement: een fata morgana*; In: R&O, mei 2000
- Conijn, J.B.S. (2003); *Het vermogen om te financieren*; RIGO Research & Advies
- Conijn (2004); *De transparantiemethodiek, een instrument voor maatschappelijk ondernemen*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Conijn, J.B.S. (2005); *Woningcorporaties: naar een duidelijke taakafbakening en een heldere sturing*; RIGO Research & Advies

- Conijn, J.B.S. (2008); *Subsidiëring van de woonconsumptie: een zinloos schip van bijleg*; in: F.J.H. Don (red.), *Agenda voor de woningmarkt*; Koninklijke Vereniging voor de Staatshuishoudkunde
- Conijn, J.B.S. (2012); *DrieKamerModel*; Ortec Finance
- Conijn, J.B.S., W. Achterveld (2012); *Verhuurderheffing en corporaties. Een financiële analyse*; Ortec Finance
- Conijn, J.B.S., M. Elsinga (1998); *Kopen of huren; hoe financieel te vergelijken?*; Nethur; Ministerie van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Conijn, J.B.S., K.C.M. Leidemeijer, J. Neele (2003); *Voornemen tot verhoging huurstijging mist grond*; In: ESB 30-4-2003
- Conijn, J.B.S., V. Paardekooper (2001); *Transparantie bij woningcorporaties*; Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, 4-5, 2001, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Conijn, J.B.S., F. Schilder (2009); *How housing associations lose their value: the value gap in the Netherlands*; ERES Conference Paper; Amsterdam School of Real Estate
- Corbey, M., W. van Hulst (2005); *Bedrijfseconomie. Grondslagen en perspectieven*; Kluwer
- Cornelissen, E., T. Brandsen, m.m.v. E. Dané (2007); *Handreiking 'achter de voordeur'*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Damen, M. (2003); *Dorps Wonen aan de rand van de stad*; RIGO Research & Advies
- Damen, M., P. Tazelaar (2007); *De marktbril scherpt het zicht op maatschappelijk ondernemen*; essay; Van Nimwegen & partners; Aedes
- Damme, E. van (2002); *Het wetsvoorstel Markt en Overheid: een economisch perspectief*; Universiteit van Tilburg, Center en TILEC
- Dankert, R. (2009); *Verankeren van beleid versus bewuste beleidsafwijking. Uitvoering van voorraadbeleid door woningcorporaties*; In: Geiske Bouma, Friedel Filius, Hans Leinfelder en Bas Waterhout (red.) (2009). *Tussen droom en werkelijkheid. Gebundelde papers en ontwerpopeningen*.
- Dankert, R. (2011); *Balanceren tussen uitvoering en bewuste afwijking van beleid. De implementatie van strategisch voorraadbeleid door woningcorporaties*; dissertatie; Technische Universiteit Delft
- De Argumentenfabriek (2012); *De verpleeg- en verzorgingshuiszorg en thuiszorg in kaart. Feiten, financiering, kosten en opbrengsten*
- De Kei (2010); *Kei-overzicht: renovatie versus sloop-nieuwbouw*; Platform31
- Deemen, A.M.A. van (2006); *Speltheorie en strategische besluitvorming in organisaties*; oratie; Radboud Universiteit Nijmegen
- Dees, J.G. (1998); *The meaning of "Social entrepreneurship"*; Kauffman Center for Entrepreneurial Leadership
- Dees, J.G. (2009); *Philanthropy and enterprise. Harnessing the power of business and social entrepreneurship for development*; In: innovations / Skoll World Forum 2009; Center for the advancement of Social Entrepreneurship; MIT Press

- Defourny, J. (2001); *From Third Sector to Social Enterprise*; In: The Emergence of Social Enterprise; C. Borzaga and J. Defourny (eds.); Routledge
- Dekker, P. (2002); *De oplossing van de civil society. Over vrijwillige associaties in tijden van vervagende grenzen*; inaugurele rede; Universiteit van Tilburg
- Deuten, J. (2007); *Praktijkboek maatschappelijk rendement. Deel 1: methoden*; Quattro; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Deuten, J. (2010); *Een lingua franca voor betere wijken*; Platform Corpovenista
- Deuten, J., G. de Kam (2005); *Weten van renderen*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Deuten, J., P. Doevendans (red.) (2010); *Zicht op maatschappelijk rendement. Praktijkboek II*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Dijk, G. van, L.F.M. Klep, R. van der Maden, I.J.G.A. Duit, P. van Boekel (2002); *De woningcorporatie als moderne maatschappelijke onderneming*; Netherlands Institute for Co-operative Entrepreneurship; Van Gorcum
- Dijksma, J. (1987); *Staat van herkomst en besteding van middelen*; dissertatie; Rijksuniversiteit van Groningen
- Dijksterhuis, A., e.a. (2006); *The rational unconscious; conscious versus unconscious thought in complex consumer choice*; Radboud Universiteit Nijmegen
- Dijkstra, J., S. Blokpoel, A. Boon (2010); *Monitoringcommissie governancecode woningcorporaties*; Twynstra Gudde
- Dijkstra, P., S. Knottnerus (red.) (2004); *De maatschappelijke onderneming. Bron van inspiratie voor vernieuwende locale en regionale ontwikkeling in samenwerking met de publieke en private sector.*; Ver. Solidair / v.o.f. de Verandering
- Dogge, P.J.C. (2002); *Van woningverhuurder naar aanbieder van woongenot*; dissertatie; Technische Universiteit Eindhoven
- Donk, W.B.H.J. van de (2001); *De gedragen gemeenschap. Over katholiek maatschappelijk organiseren de ontzuiling voorbij*; SDU
- Donk, W. van de, T. Brandsen (2005); *Vermenging of verbinding van tegendelen? Betekenis en belang van hybriditeit*; In: Bestuurskunde, jaargang 14, nr. 3
- Dooren, W. van (2011); *Why is performance information not used? In search for some common barriers*; Universiteit van Antwerpen
- Doorten, I., R. Rouw (red.) (2006); *Opbrengsten van sociale investeringen*; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling; SWP
- Dreimüller, A. (2002); *Het ondernemingsplan en de balanced scorecard. Richting en verrichting*; Academic Service
- Dreimüller, A.P. (2008); *Veranderen is voor anderen. Een onderzoek naar verandermanagement bij woningcorporaties.*; dissertatie; Erasmus Universiteit Rotterdam
- Dreimüller, A.P., Ph. Van Engelsdorp Gastelaars (2008); *Corporaties bedrijfskundig gezien*; paper; Amsterdam School of Real Estate
- Dreimüller, A.P., V. Gruis, C. Snoeijis (2013); *De regie-corporatie. Naar een doelmatige maatschappelijke verhuurder*

- Driessen, M.P., P.S. Zwart (2006); *De e-scan ondernemerstest ter beoordeling van ondernemerschap*; In: MAB, juli/augustus 2006
- Driessen, F.M.H.M., H.J.A. Beereboom (1983); *De kwaliteit van het stedelijk leefmilieu / [Dl. 1], Bewoners en hun voorkeuren*; Universiteit Utrecht
- Drury, C. (2000); *Cost and management accounting; an introduction*; 5th ed.; Thomson
- Dubbeldam-Ooms, M-Th (2008); *Vastgoedsturing; een model voor corporaties, met streven naar balans tussen maatschappelijke en financiële doelen*; Tias Nimbas Business School
- Earl, S., F. Carden, T. Smutylo (2001); *Outcome mapping. Building learning and reflection into development programs*; International Development Research Centre
- Ecorys (2006); *Inventarisatie kosten-batenanalyses voor het sociale domein*
- Ecorys, Verwey-Jonker instituut (2008); *Handleiding voor kosten-batenanalyses in het sociale domein*
- Eduard, G (2007); *Differentiatie van het vereiste aanvangsrendement*; Amsterdam School of Real Estate
- Eijgenraam, C.J.J., C.C. Koopmans, P.J.G. Tang, A.C.P. Verster (2000); *Evaluatie van infrastructuurprojecten; leidraad voor kosten-baten analyse, deel 1 en 2*; Ministerie van Verkeer en Waterstaat, Ministerie van Economische Zaken
- Elbers, A., H. Pelgrum (2011); *Van huur en koop naar coöp. Een vooronderzoek naar de mogelijkheden van de coöperatieve rechtsvorm in het woondomein*; Arcadis
- Elhorst, J.P., A. Heyma, C.C. Koopmans, J. Oosterhaven (2004); *Indirecte effecten infrastructuurprojecten. Aanvulling op de leidraad OEI*; Rijksuniversiteit Groningen, Universiteit van Amsterdam
- Elsinga, M., T. Blokland, G. van Bortel, Chr. Klaufus, R. Kleinhans, S. Zijlstra (2008); *Een eigen huis, een beter leven?*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Emerson, J., J. Wachowicz, S. Chun (2000); *Social return on investment: exploring aspects of value creation in the nonprofit sector*; in Social Purpose Enterprises and Venture Philanthropy in the New Millennium, Volume 2, pp.131-173; The Roberts Foundation
- Engbersen, G., E. Snel, A. Weltevrede (2005); *Sociale herovering in Amsterdam en Rotterdam. Eén verhaal over twee wijken*; WRR-verkenningen nr. 8; Erasmus Universiteit Rotterdam, Universiteit Twente; Amsterdam University Press
- Engelen, E.R., M. Sie Dhian Ho (2004); *Democratische vernieuwing. Luxe of noodzaak?*; In: De staat van de democratie; democratie voorbij de staat (red.: Engelen, E.R., M. Sie Dhian Ho)
- Eskinas, M. (2006); *Corporaties en vastgoedsturing*; Atrivé; roAg, Nestas
- Eskinas, M., M. Vermeule (2004); *Sturingsmodel helpt bij bepalen vastgoedstrategie*; In: Vastgoedmarkt, augustus 2004
- Europese Commissie (2005); *Steunmaatregel nr. E 2/2005 (ex-NN 93/02), 14.07.2005*
- Felius, L.P. van (2005); *Zorg voor nieuw in oud*; Universiteit Maastricht
- Figueira, J., M. Ehr Gott, S. Greco (ed.) (2005); *Multiple Criteria Decision Analysis; state of the art surveys*; Springer Science + Business Media

- Fiol, C.M. (1994); *Consensus, diversity, and learning in organizations*; in: Organization Science, Vol. 5, No. 3, pp. 403-420; University of Colorado
- Fleurke, F., J. v.d. Schaar, F. van Wijk (2009); *Ontwikkelingspaden voor woningcorporaties*; RIGO Research & Advies
- Flier, K. van der, A. Thomsen (2009); *Het maatschappelijk rendement van sloop*; in: VHV Bulletin, jrg 36, nr 2; Technische Universiteit Delft
- Forrester, J.W. (1968); *Principles of Systems*; 2nd edition; Pegasus Communications; Waltham MA
- Foss, N.J. (red.) (2000); *The theory of the firm. Critical perspectives on business and management*; Routledge
- Frayling, C. (1993); *Research in art and design*; In: Royal College of Art research papers, vol. 1, nr. 1, 1993/4
- Freidson, E. (1990); *Professionalism, the third logic*; Polity Press
- Fulbright-Anderson, K., P. Auspos (ed.) (2006); *Community change: theories, practice and evidence*; The Aspen Institute
- Garretsen, H., I. Bongers, G. Rodenburg (2005); *Evidence-based work in de Dutch welfare sector*; In: British Journal of Social Work (2005) 35, 655-665; Universiteit van Tilburg; Oxford University Press
- Gasper, D. (1997); *'Logical frameworks': a critical assesment managerial theory, pluralistic practice*; working paper; Institute of social studies, Erasmus Universiteit Rotterdam
- Gastel, L.E.M. van (2011); *Succesvolle verhuisketens? Onderzoek naar verhuispatronen in verschillende landsdelen*; Universiteit Utrecht
- Geest, L. van der, A. Schuurman, J. Traudes, M. van der Wal (2003); *Het zekere voor het onzekere; financiële en maatschappelijke observaties voor woningcorporaties*; Nyfer
- Gerrichhauzen, L.G. (1990); *Het woningcorporatiebestel in beweging*; Delft University Press
- Gerrichhauzen, L., P. van Haeften, M. Jansen (2009); *Naar een werkbare verhouding tussen gemeenten en corporaties. Lessen uit het SEV-experiment Bod op de woonvisie*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting, Rotterdam
- Gerrichhauzen, L., G. Terlingen (2013); *Woningcorporaties: legitimeren door investeren.*; In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 1, febr. 2013; Gerrichhauzen & Partners, Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Gerritsen, E. (2007); *Vermogensstructuur van decentrale overheden: theorie en empirie*; dissertatie; Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden; Rijksuniversiteit Groningen
- Gijssels, C., W. van Opstal (2008); *E-note nr. 5 van het Cera Steunpunt Coöperatief Ondernemen.* ; HIVA – Katholieke Universiteit Leuven
- Gjaltema, A., M. Vos (2007); *Handboek Huur-op-Maat*; ; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Goodijk, R. (2011); *Toezicht in semipublieke organisaties. Leren we van de misstanden?*; Oratie; Universiteit van Tilburg

- Gool, P. van, P. Jager, R.M. Weisz (red.) (2001); *Onroerend goed als belegging*; Wolter-Noordhoff
- Graaf, D. de, J.M. de Winter (2001); *Effectiviteit en efficiëntie van woningcorporaties*; Stichting voor Economisch Onderzoek, Universiteit van Amsterdam
- Graaf, J. de V. (1967); *Theoretical welfare economics*; University of Cambridge; Cambridge University Press
- Greiling, D. (2005); *Performance measurement, a driver for increasing the efficiency of public services?*; Paper presented at EGPA conference in Bern; Evangelische Fachhochschule, Darmstadt
- Groenland, M., P. Visser (2008); *Waardevolle interventies in wijken. Inzicht in vastgoedrendement van investeringen*; In: Gezond bouwen & wonen, 4-2008
- Groot, A.D. de (1994); *Methodologie. Grondslagen van onderzoek en denken in de gedragswetenschappen*; 12e druk; ; Van Gorcum
- Gruis, V. (2001); *Financieel-economische grondslagen voor woningcorporaties*; dissertatie; Technische Universiteit Delft
- Gruis, V. (2003); *Maatschappelijk rendement en economisch offer niet hetzelfde*; In: B&G maart 2003, 12-14
- Gruis, V. (2004); *Financieel en maatschappelijk rendement in het voorraadbeleid*; Technische Universiteit Delft
- Gruis, V. (2005); *De balanced Scorecard in het strategisch voorraadbeleid*; Technische Universiteit Delft
- Gruis, V. (2012); *Woningcorporaties: tijd voor nieuwe waarden?*; In: Real Estate Quarterly, juli 2012
- Gruis, V., E. Tonkens (2008); *Pas op met taakverbreding corporaties*; Nul 20 Tijdschrift voor woonbeleid
- Gruis, V., M. van Sprundel (2003); *Strategisch voorraadbeleid DelftWonen*; Technische Universiteit Delft
- Gunn, C. (2004); *Making up for the market*; Cornell University Press
- Haffner, M.E.A. (1999); *Kosten en uitgaven van eigenaar-bewoners. Een fiscaal economische vergelijking tussen West-Europese landen*; dissertatie; Technische Universiteit Delft
- Haket, J. (2009); *De invulling van de actuele waarde bij woningcorporaties*; Centraal Fonds Volkshuisvesting
- Hakfoort, J.R. (2002); *Effectiviteit en efficiëntie bij woningcorporaties*; Centraal Planbureau
- Hakfoort, J.R., M. van Leuvensteijn, G. Renes (2002); *Woningcorporaties: prikkels voor effectiviteit en efficiëntie*; Centraal Planbureau
- Hansmann, H. (1987); *Economic theories of nonprofit organization*; In: W. Powell, ed., *The Nonprofit Sector* 27 42; Yale University Press
- Hansmann, H. (1995); *The ownership of enterprise*; Harvard University Press
- Hargrove, E.C, J.C. Glidewell (1990); *Impossible jobs in public management*; University Press of Kansas

- Hart, J. de (red.), F. Knol, C. Maas-De Waal, Th. Roes (2002); *Zekere banden. Sociale cohesie, leefbaarheid en veiligheid*; Sociaal en Cultureel Planbureau
- Hart, O., J. Moore (1998); *Cooperatives vs outside ownership*
- Hasselaar, E. (2006); *Health performance of housing. Indicators and tools.*; dissertatie; Technische Universiteit Delft
- Have, G.G.M. ten (1992); *Taxatieleer onroerende zaken*; Stenfert Kroese
- Heeger, H. (2003); *Voorraadbeleid van corporaties. Trends en ontwikkelingen*; presentatie; Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft
- Heeger, H. (2004); *Puzzelen met beheerplannen*; In: Aedes-magazine, nr. 6, 2004; Aedes
- Heeger, H., M. van der Haak (2001); *Voor een helder afgewogen strategisch voorraadbeleid; labelen van complexen*; In: Aedes-magazine, nr. 7, 2001; Aedes
- Heertje, A. (2010); *Integrale economie*; In: ESB 95(4600) 17 december 2010; Universiteit van Amsterdam
- Helderman, J-K (2007a); *Bringing the market back in. Institutional complementarity and hierarchy in Dutch housing and health care*; dissertatie; Erasmus Universiteit Rotterdam
- Helderman, J-K. (2007b); *De corporatie: tussen status en contract*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Helderman, J-K. (2007c); *Agenderende corporaties; een pragmatisch perspectief*; Aedes
- Hellendoorn, J.C. (red.) (2001); *Evaluatiemethoden ex ante*; Ministerie van Financiën; SDU
- Herman, R.D., D. Renz (1999); *Theses on nonprofit organizational effectiveness*; In: Non-profit and voluntary Sector Quarterly 1999 28: 107-126
- Heyer, M. den (2001); *The temporal Logic Model*; International Development Research Centre
- Hicks, J.R. (1939); *The foundations of welfare economics*; In: The economic journal, vol. 49, no 196 (dec. 1939) pp 696-712
- Hieminga, G. (2006); *Financiële aspecten (vastgoed)portefeuillemanagement*; Deel IV Leer-gang Vastgoed Financieel, Euroforum
- Hilderink, H., H. den Otter, A. de Jong (2005); *Scenario's voor huishoudensontwikkelingen in Nederland*; MNP-RIVM, ABF Research, Ruimtelijk Planbureau
- Hoekstra, R.J., L.H. Hoogduin, J. van der Schaar (2012); *Commissie Kaderstelling en Toezicht Woningcorporaties (commissie 'Hoekstra'). Eindrapportage*
- Hoenderkamp, J. (2008); *De sociale pijler, ambities en praktijken van het grotestedenbeleid*; Sociaal en Cultureel Planbureau
- Hogenstijn, M., D. van Middelkoop (2008); *Zo werkt dat hier niet. Gevestigden en buitenstaanders in nieuwe sociale en ruimtelijke kaders*; dissertatie; Universiteit Utrecht; Eburon
- Hooge, E.H., S.J. Steen (2007); *De rechtsvorm maatschappelijke onderneming: keurmerk of keurslijf?*; In: NTOR, jrg. 19, nr. 4, p. 191-206, 2007

- Hoogendoorn, J. (2000); *Fiscale winstbepaling en vennootschappelijke jaarrekening. Goed koopmansgebruik en de in het maatschappelijk verkeer als aanvaardbaar beschouwde normen*; dissertatie; Universiteit van Amsterdam
- Hoogendoorn, S., P. de Koning, W. Opmeer, V. Veldheer, T. Witte (2006); *Woningcorporaties op vrije voeten: halverwege staat en markt*
- Iersel, J. van, E. Smeulders (2010); *De baten van markthuren*; RIGO Research & Advies
- Israel, G.D. (2007); *Using logic models for program development*; University of Florida; Institute of Food and Agriculture Sciences
- Janssen, R. (2001); *On the use of multi-criteria analysis in environmental impact assessment in the Netherlands*; In: Journal of multi-criteria decision analysis, 10(2), 101-109
- Jong, F. de (2007); *Eigenaardige corporaties*; essay; Quintis; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting; Rotterdam
- Jong, A. de, L. van den Broek, S. Declerck, S. Klaver, F. Vernooij (2008); *Regionale woningmarktgebieden. Verschillen en overeenkomsten*; Ruimtelijk Planbureau;
- Jong, T.M. de, Y.J. Cuperus, D.J.M. van der Voordt (eds) (2000); *Ways to study architectural, urban and technical design*; Conference Edition.; Delft University Press
- Jongh, M. de (2009); *Stakeholdermanagement door woningcorporaties*; Technische Universiteit Delft
- Joustra, D.J. (2004); *'Kleine' systeembenadering*; NIDO
- Kahneman, D. (2011); *Thinking, fast and slow*; Farrar, Straus and Giroux
- Kahneman, D. (2002); *maps of bounded rationality: a perspective on intuitive judgment and choice*; Noble Prize lecture, dec. 8, 2002; Princeton University
- Kahneman, D., D. Lavallo (2000); *Timid Choices and Bold Forecasts – A Cognitive Perspective on Risk Taking*; in: D. Kahneman and A. Tversky (Eds.), *Choices, Values, and Frames*, pp. 209-223; Cambridge University Press
- Kaldor, N. (1939); *Welfare propositions of economics and interpersonal comparisons of utility*; In: The economic journal, vol. 49, no 195 (Sept. 1939), 549-552
- Kam, G.R.W. de (2003); *Op grond van betekenis. Over maatschappelijk ondernemen met grond en locaties*; inaugurele rede 28 maart 2003; Radboud Universiteit Nijmegen
- Kam, G. de (2013); *Woningcorporaties: geen grond voor optimisme?*; In: VHV-bulletin, jaargang 40-3, juli 2013; Delft
- Kam, G.R.W. de, S. van den Brant (2009); *Wonen, wijken en integratie*; In: Jaarboek Overheidsfinanciën 2009; Wim Drees Stichting voor Openbare financiën; SDU uitgevers
- Kam, G. de, D. Damoiseaux, L. Dorland, R. Pijpers, M. van Biene, E. Jansen, J. Slaets (2013); *Kwetsbaar en zelfstandig. Een onderzoek naar de effecten van woonservicegebieden voor ouderen*
- Kam, G. de, J. Deuten (2009); *The outcome arena: governance and performance of Dutch housing associations as social entrepreneurs in urban renewal*; paper EMES conference 2009; Radboud Universiteit Nijmegen, Quattro Advies
- Kam, G. de, B. Needham (2003); *Een hele opgave. Over sociale cohesie als motief bij stedelijke herstructurering*; Partnership 24; DGW/NETHUR



- Kamminga, J. , commissie (2000); *Corporaties tussen vangnet en vrijhandel*; MDW werkgroep woningcorporaties
- Kansen, K. (2006); *The missing link; de relatie tussen organisatiecultuur en besluitvormingsprocessen*; Universiteit van Amsterdam
- Kaplan, R.S., D.P. Norton (1992); *The balanced scorecard; measures that drive performance*; In: Harvard Business Review, jan. 1992
- Kaplan, S.A., K.E. Garrett (2005); *The use of logic models by community-based initiatives*; In: Evaluation and Program Planning 28, 167-172; New York University; Elsevier
- Karré, Ph., C. van Montfort (2011); *Botsende waarden in de corporatiesector*; In: Bestuurskunde, 2011-2;
- Karré, Ph.M. (2011); *Heads and tails; Both sides of the coin. An analysis of hybrid organizations in the Dutch waste management sector*; Eleven International Publishers
- Kas, E., D. Windhausen (2007); *Waarde en kenmerken van een goede missie*; essay; &Windhausen; Aedes
- Keeris, W.G. (2006); *Deel 1 - Moment 0, de basis voor de waarde van vastgoed: de marginal utility theory*; in: Real estate magazine, 2006/48
- Kempen, A. van (2010); *Onzichtbare krachten in de samenwerking tussen publieke en private partijen*; Departement Bestuurs- en Organisationswetenschap, Universiteit Utrecht
- Kempen, R. van, G. Bolt (2008); *Onderzoek en stedelijke herstructurering: twee werelden?*; Universiteit Utrecht
- Kempen, B.G.A., N. van Velzen (1988); *Werken aan wonen - 75 jaar Nationale Woningraad*; Nationale Woningraad
- Kerlin, J.A. (2006); *Social enterprise in the United States and Europe; a comparison*; Georgia State University
- Kingdon, J.W. (2003); *Agendas, alternatives and public policies*; 2nd ed.; University of Michigan; Longman Classics; New York
- Kleinhans, R.J. (2005); *Sociale implicaties van herstructurering en herhuisvesting*; dissertatie; Technische Universiteit Delft
- Kloosterboer, P.P. (2008); *Navigeren bij strategievorming*; In: M&O, nr. 5, september/oktober 2008
- Koffijberg, J. (2005); *Getijden van beleid: omslagpunten in de volkshuisvesting. Over de rol van hiërarchie en netwerken bij grote veranderingen*; dissertatie; Technische Universiteit Delft; Delft University Press
- Koning, L. (2008); *Contraexpertise Handleiding MKBA's in het sociale domein*; embargo?; Ministerie van Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
- Koning, P., M. van Leuvensteijn (2009); *De woningcorporatie als maatschappelijke onderneming?*; Tijdschrift voor de volkshuisvesting, nr 1 2009; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Koning, P., M. van Leuvensteijn (2010); *De woningcorporaties uit de verdwijnendriehoek*; CPB-document nr. 202; Centraal Planbureau

- Konings, K. (2009); *Woningcorporaties: minimaal rendement voor een multifunctionele accommodatie*; TiasNimbas Business School
- Koolma, H.M. (2008); *Corporaties in beweging; enige bespiegelingen over de functie en werking van strategie*; Amsterdam School of Real Estate
- Koolma, H.M. (2009a); *Verhalen en prestaties; een onderzoek naar het gedrag van woningcorporaties*; dissertatie; Vrije Universiteit Amsterdam
- Koolma, H.M. (2009b); *Woningcorporaties onverschillig tegenover risico's en kosten*; Ruimtevolk, 080409
- Koolma, R., L. Gerrichhauzen (2011); *De verzelfstandiging op een keerpunt? Naar een nieuw perspectief voor woningcorporaties*; In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting, nr. 3, juni 2011; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Koopman, M., H-J van Mossel, A. Straub (eds) (2008); *Performance Measurement in the Dutch social rented sector*; Sustainable Urban Areas 19; Technische Universiteit Delft
- Koopman, P., J. Pool (1997); *Management en besluitvorming in organisaties*; Van Gorcum, 2e druk
- Kramer, B., D. Kronbichler, T. van Welie, J. Putman (2005); *Comparing (social) objectives for descision-making in housing corporations*; Ortec bv, De Alliantie
- Kramer, B., T. van Welie (2004); *Towards optimal housing management, allocating capital to social objectives*; ENHR, 2004; Ortec bv
- Kramer, R., M. van der Vlugt, K. Leidelmeijer (2009); *Woonlastenonderzoek Tilburg*; RIGO Research & Advies / Builddesk
- Kromhout, S. (2013); *Woonlasten van huurders. Huur- en energielasten in de gereguleerde sector*; RIGO Research & Advies
- Kromhout, S., G. van Daalen, S. Davis, A. Zandstra (2006); *Woonruimteverdeling opnieuw bekeken. Bouwstenen voor discussie*; RIGO Research & Advies
- Kromhout, S., A. van Grinsven (2004); *Prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties*; RIGO Research & Advies
- Kromhout, S., E. Smeulders, J. Scheele-Goedhart (2010); *Tussen wal en schip. Twee deelstudies naar de gevolgen van de 90%-norm*; RIGO Research & Advies
- Kromhout, S., L. Wilkes, S. Zeelenberg (2008); *Urgentieverlening in de lokale praktijk. Deelrapport bij 'Als wachten te lang duurt'*; VROM Inspectie
- Lans, W., A. Mulder, A. Thomsen, F. Visser-de Jong (1995); *Naar een woningkwaliteitstoets voor woonconsumenten*; Technische Universiteit Delft
- Larsen, V., L. de Boer (2011); *Werken aan maatschappelijk rendement. Een handreiking voor opdrachtgevers van MKBA's in het sociale domein*; LPBL
- Laville, J.-L. (1999); *Third system: a European definition*; Project in pilot "Third System and Employment"; European Commission
- Le Grand, J. (2003); *Motivation, Agency and Public Policy: Of Knights and Knaves, Pawns and Queens*; Oxford University Press
- Ledder, F., B. Sievers (2012); *Maatschappelijk beleggen op stuurgetallen*; In: IPD / Aedex werkcollege 7

- Leeuwen, W.D. (1999); *Ondernemend meer maatschappelijk rendement: visie op de functie en positie van woningcorporaties*; In: Conijn & Philipsen (1999). De toekomst van woningcorporaties
- Leeuwen, W. van, P. Simons (2012); *Toezicht en de maatschappelijke onderneming*; Van Gorcum
- Leidemeijer, K., G. Marlet, J. van Iersel, C. van Woerkens, H. van der Reijden (2008); *De Leefbaarometer. Leefbaarheid in Nederlandse wijken en buurten gemeten en vergeleken. rapportage instrumentontwikkeling*; RIGO Research & Advies, Atlas voor gemeenten
- Leidemeijer, K., R. Schulenberg, m.m.v. H. Rombouts (2010); *Buurtleefbaarheid begrepen. Achtergronden en beleidsinvloeden bij leefbaarheidsverbetering*; RIGO Research & Advies
- Lindblom, Ch. (1959); *The science of muddling through*; In: Public Administration Review 19 (1959): 79-88
- Lindeman J.G. , J. de Ridder, M. Scheltema (1997); *Toezicht op toegelaten instellingen; overwegingen bij het kiezen van een nieuw toezichtsarrangement*
- Lindt, M. van de, D. Loorbach, J. Rotmans (2002); *De stad als systeem*; Cahier reeks NIDO-KEI
- Maas, J.G.V. (2001); *Koers zetten en houden: over de kwaliteit van sturen en besturen*; Kluwer / INK
- Maas, K. (2009); *Corporate Social Performance. From output measurement to impact measurement*; dissertatie; Erasmus Universiteit Rotterdam
- March, J.G. (1978); *Bounded Rationality, Ambiguity, and the Engineering of Choice*; In: The Bell Journal of Economics, Vol. 9, No. 2 (Autumn, 1978), pp. 587-608
- March, J.G., J.P. Olsen (1984); *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*; In: The American Political Science Review, Vol. 78, No. 3 (Sep., 1984), pp. 734-749
- Markowitz, H.M. (1952); *Portfolio selection*; Journal of finance 7 (1), p 77-91
- Marlet, G., C. van Woerkens (red.) (2005); *De effectiviteit van grotestedenbeleid*; Stichting Atlas voor gemeenten
- Marlet, G., J. Poort, C. van Woerkens (2009a); *Verzilver het stenen dividend*; ESB 94(4560), 15052009; Atlas voor gemeenten, SEO economisch onderzoek
- Marlet, G., J. Poort, C. van Woerkens (2009b); *De baat op straat*; Atlas voor gemeenten, SEO economisch onderzoek; Atlas voor gemeenten
- Meer, R.A.H. van der, A. Plantinga, C.J.G.M. Hendriks (red.) (2004); *Beleggingsleer en vermogensleer; theorie en praktijk*; Kluwer
- Meijerink, Stuurgroep (2008); *Nieuw arrangement overheid - woningcorporaties*
- Meinema, Th. (2000); *Waar resultaten tellen. Result based accountability in de Verenigde Staten*; NIZW
- Mekkes, J. (1998); *Ondernemerschap, een bedrijfskundige benadering*; dissertatie; Universiteit Twente

- Ménagé, E.T.J. (2007); *De samenwerking tussen woningcorporaties en zorginstellingen in het perspectief van de kapitaallastenbrief*; Amsterdam School of Real Estate
- Menkveld, M., K. Leidelmeijer, P. Vethman, E. Cozijnsen (2012); *Besparingsgetallen energiebesparende maatregelen. Op basis van werkelijke verbruiksgegevens*; RIGO Research & Advies, Energieonderzoek Centrum Nederland
- Middendorp, M. (2010); *Portefeuillestrategie woningcorporaties: sturen op wonen, vastgoed en financiële ruimte*; Amsterdam School of Real Estate
- Mierlo, J.G.A. van (2002); *Beleidsfalen en beleidsevaluatie in de publieke sector*; referaat (2e versie); Universiteit Maastricht
- Miller, S.J., D.J. Hickson, D.C. Wilson (2002); *Decision-making in organizations*; In: G. Salaman (ed.); *Decision-making for businesses*; Sage Publications
- Minderman, G.D. (2008); *Legitimatie & Verankering. Uitdagingen voor de maatschappelijke ondernemer*; oratie; Vrije Universiteit Amsterdam
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Wonen, Wijken en Integratie (2010); *Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting. Nr. BJZ2010028548*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2011); *Woonvisie; brief plus toelichting aan Tweede Kamer d.d. 1 juli 2011*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2012); *Effecten huurbeleid kabinet: verschillenanalyse CPB. Brief van minister Blok aan de Tweede Kamer. Kenmerk 2012-0000722577*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013a); *Beleidsreactie van minister Blok op het rapport van de Commissie Hoekstra. Kenmerk TK 2013-0000184795; kenmerk: 2013-0000184795*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (2013b); *Wonen in ongewone tijden. De resultaten van het Woononderzoek Nederland 2012*
- Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Aedes (2013); *Afspraken Aedes en Kabinet Rutte II, 28 augustus 2013*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989a); *Volkshuisvesting in de jaren negentig. Brief van de staatssecretaris; kamerstukken II 1988/89, 20 691, nr. 2*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1989b); *Volkshuisvesting in de jaren negentig; kamerstukken II 1988/89, 20 691, nr. 3*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1995); *Het toezicht op de woningcorporaties; TK 96/97, nr 24.508-22*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (1999); *MG-99-23. Toepassing toezicht op toegelaten instellingen (BBSH)*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2000); *Mensen, wensen, wonen; Nota Wonen, Wonen in de 21ste eeuw; samenvatting*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2002); *Stadsvernieuwing gemeten. KWR 2000 maakt balans op*

- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2005); *Beleidsvisie toekomst van woningcorporaties. Brief van minister Dekker aan de Tweede Kamer. Kenmerk DBO 2005191043*; DBO 2005191043
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2006); *Ruimte geven, bescherming bieden; een visie op de woningmarkt*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (2008); *Woonuitgaven 2002 - 2006 in beeld*
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Wonen, Wijken en Integratie (2009a); *Voorstellen woningcorporatiestelsel; brief minister Van der Laan aan de Tweede Kamer. TK 2008-2009, ABC 2009008155*; brief aan Tweede Kamer
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Wonen, Wijken en Integratie (2009b); *Aanpassing woningwaarderingsselsel. Brief van Van der Laan aan de Tweede Kamer. Kenmerk ABC 2009042733*; brief aan de Tweede Kamer, ABC 2009042733
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Wonen, Wijken en Integratie (2009c); *Brief van minister Van der Laan aan de Tweede Kamer inz. staatssteundossier woningcorporaties. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 453, nr. 127*; kenmerk ABC2009061539
- Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Aedes (2007); *Onderhandelaarsakkoord Rijk - Aedes*
- Mintzberg, H., J.A. Waters (1985); *Of Strategies, Deliberate and Emergent*; In: Strategic Management Journal, Vol. 6, 25 7-2 72
- Moen, R., C. Norman (2006); *Evolution of the PDCA Cycle*
- Mohnen, S.M., B. Völker, H. Flap, P. Groenewegen (2012); *Health-related behavior as a mechanism behind the relationship between neighborhood social capital and individual health - a multilevel analysis*; In: BMC Public Health 2012, 12: 116
- Montfort, C. van (2005); *Wetgeving en codificatie van toezicht en verantwoording bij hybride organisaties*; In: bestuurskunde, jaargang 14, nr. 3, mei 2005; Algemene Rekenkamer
- Moore, M.H. (2003); *The public value scorecard: a rejoinder and an alternative to "strategic performance measurement and management in non-profit organizations" by Robert Kaplan*; working paper #18; Harvard University
- Moore, M.H. (1995); *Creating Public Value Strategic Management in Government*; Harvard University Press
- Morgan C., S.Murgatroyd (1994); *Total Quality Management in the Public Sector: an International Perspective*; Open University Press
- Mouritsen, J. (1994); *Rationality, institutions and decision making: reflections on March and Olsen's Rediscovering institutions*; in: Accounting Organizations and Society, Vol. 19, No. 2, pp. 193-211
- Mouwen, C.A.M. (2004); *Strategische planning voor de moderne non-profitorganisatie*; Koninklijke Van Gorcum

- Mulder, K. (2008); *Handboek voor waarzeggers. Waarom leren we niet van onderzoek? Waarheidsvinding in de stedelijke vernieuwing, een kentheoretische verkenning*
- Murray, V (2004); *The evaluation of organization performance: normative prescriptions vs. Empirical results*; University of Victoria
- Nazar, B. (2006); *The logic model: past, present and future*
- Netwerk Toekomst Maatschappelijke Ondernemingen (2003); *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*
- Nieboer, N. (2009a); *Het lange koord tussen portefeuillebeleid en investeringen van woningcorporaties*; dissertatie; Technische Universiteit Delft; Delft University Press
- Nieboer, N. (2009b); *Strategic planning models: a step further*; Onderzoeksinstituut OTB; Technische Universiteit Delft
- Nieboer, N., V. Gruis (2003); *Asset management of Dutch social landlords*; ENHR Conference in Tirana, 26-28 May 2003; Technische Universiteit Delft
- Nieboer, N., V. Gruis (2011); *Terugtrekkende bewegingen in de corporatiesector*; In: Rooilijn, Jg. 44, Nr. 3, 2011, 214-221
- Nieboer, N., A. Straub (2002); *Strategisch beslissen over het woningbezit*; reeks: Bouwmanagement en technisch beheer nr 22; Onderzoeksinstituut OTB; Technische Universiteit Delft; Delft University Press
- Nita, D., D. Op 't Veld (2010); *De marktwaarde van woningen*; T.b.v. OTB-studiedag Waardecreeatie woningportefeuille Delft 17 maart 2010
- Noije, L. van, K. Wittebrood (2008); *Sociale veiligheid ontsleuteld. Veronderstelde en werkelijke effecten van veiligheidsbeleid*; Sociaal en Cultureel Planbureau
- Noordegraaf, M. (2002); *De kwaliteit van kwaliteitsmanagement*; in: ROB/VB, Na Paars. Een nieuwe Sturingslogica? (pp 71-84)
- Olsen, S., J. Nicholls (2005); *Een basismethodiek voor Social Return on Investment*
- Olsen, S., A. Lingane (2003); *Social Return on investment: standard Guidelines*; National Social Venture Competition
- Ommeren, J.N. van, J. van der Vlist (2012); *Households' willingness to pay and matching in regulated housing markets*; Vrije Universiteit, Universiteit van Groningen
- Onyx, J., P. Bullen (2000); *Measuring Social Capital in Five Communities in NSW: an Analysis*; In: The journal of applied behavioral science, Vol. 36 No 1, maart 2000
- Os, P. van (2005); *Wat moet ... De gewenste investeringsambitie van de corporatiesector*; in Tijdschrift voor de Volkshuisvesting 200/1; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Os, P. van (2006); *Handreiking Transparantiemethodiek*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Os, P. van (2007); *De glazen bol van de woningcorporatie*; In de reeks: Kennisplatform Maatschappelijk Ondernemen, nr. 16; Aedes
- Os, P. van (2008a); *Een routekaart naar prestaties*; opgenomen in: jaarverslag 2007, RIGO Research & Advies

- Os, P. van (2008b); *Het vastgoedbeleid van wooncorporaties doorgelicht*; In: Tijdschrift voor de volkshuisvesting, 2008 / 1; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Os, P. van (2009a); *Naar de eredivisie van vastgoedsturing*; VHV Bulletin, 36-2; RIGO Research & Advies
- Os, P. van (2009b); *Dienen en verdienen om te dienen*; paper; Amsterdam School of Real Estate
- Os, P. van (2009c); *Proportionele risico's*; In: jaarverslag 2008, RIGO Research & Advies
- Os, P. van (2013); *Mensen, stenen, geld 2.0. Het beleidsproces bij woningcorporaties*; RIGO Research & Advies
- Os, P. van, M. van den Ham, W. Schepers (2010); *Evaluatie Transparantiemethodiek*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Os, P. van, R. Kramer (2010); *Sturen op vermogensomvang*; In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 1, 2010, pp. 35-39; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Osborne, D., T. Gaebler (1992); *Reinventing Government*; Penguin
- Osinga, J.J. (2000); *Marktconforme disconteringsvoet. Taxeren volgens de DCF-methode*; SBV Vastgoedkunde
- Overmeeren, A.J. van, S. Zijlstra (2009); *Changing planning by Dutch housing associations - from supply to demand-driven and from customer to area-driven strategic housing management*; paper 4th International Conference of the International Forum on Urbanism
- Pascale, R.T. (1999); *Surfing the edge of chaos*; In: Sloan Management Review, Spring issue, pp. 83-94
- Paton, R. (2003); *Managing and measuring social enterprises*; Open University Business School; Sage Publications
- Pawson, R. (2006); *Evidence-based Policy. A realist perspective*; Sage
- Pawson, R. (2002); *Nothing as practical as a good theory*; lezing European Evaluation Society; Sevilla, Spanje
- Pawson, R., C. Klein Haarhuis (2005); *Evaluatie van complexe programma's. Een theoriegestuurde aanpak*; In: Justitiële verkenningen, jrg. 31, nr. 8 2005
- Pawson, R., S. Sridharan (2009); *Theory-driven evaluation*; University of Leeds
- Pearce, D., G. Atkinson, S. Mourato (2006); *Cost-benefit analysis and the environment. Recent developments*; Organisation for Economic Co-operation and Development
- Pel, M. (2006); *Marktwaaarde als financiële grondslag heeft de toekomst*; Real Estate, 2006/46
- Pestoff, V.A. (1992); *Third sector and co-operative services; an alternative to privatization*; In: Journal of Consumer Policy, vol. 15, p. 21-45
- Pigou, A.C. (1920); *the economics of welfare*; University of Cambridge; Macmillan and Co.
- Pool, M. (2009); *Corporaties, wie heeft het voor het zeggen?*; In: VHV-Bulletin, jaargang 36, nr. 4, juli 2009; Technische Universiteit Delft, afdeling Bouwkunde

- Portaal (2007); *Sturen op prestaties*
- Priemus, H. (1978); *Volkshuisvesting. Begrippen, problemen, beleid*; Samson uitgeverij
- Priemus, H. (2000); *Mogelijkheden en grenzen van de marktwerking in de volkshuisvesting*; DGW/NETHUR partnership 9
- Priemus, H. (2009); *Toekomst woningcorporaties blijft onduidelijk*; Building Business, febr. 2009;
- Putnam, R. (2000); *Bowling alone. The collapse and revival of American community*; Simon & Schuster
- Putters, K. (2009); *Besturen met duivelselastiek*; oratie; Erasmus Universiteit Rotterdam
- Raat, N.N.G. (2008); *Wikken en wegen met sociaal maatschappelijk onroerend goed*; Amsterdam School of Real Estate, Universiteit van Amsterdam
- Radtke, J.M. (1998); *How to write a mission statement*; The Grantsmanship Center
- Ramezani, S., U. Endriss (2009); *Nash Social Welfare in Multiagent Resource Allocation*; In Proceedings of the 11th International Workshop on Agent-Mediated Electronic Commerce
- Ridder, J. de (1998); *Postmoderne verleidingen. Over de publieke taak van de woningcorporatie en de positie van de rijksoverheid*; Bouwrecht, 35-4, 1998, 265-273
- Rijn, M.J. van (1999); *De centrale beleidsvraagstukken voor VROM over de positionering van woningcorporaties: naar woondienstconcessies*; In: Conijn & Philipsen (1999). De toekomst van woningcorporaties.
- Rittel, H.W.J., M.M. Webber (1973); *Dilemmas in a general theory of planning*; Policy Sciences 4-1973, pp 155-169; Elsevier Scientific Publishing Company
- Robbins, L. (1938); *Interpersonal comparisons of utility: a comment*; In: The economic journal, vol. 48, no 192 (dec. 1938), 635-641
- Rose-Ackerman, S. (1996); *Altruism, nonprofits and economic theory*; In: Journal of economic literature, Vol. XXXIV, pp. 701-728; Yale University; American Economic Association Publications
- Rosenberg et al (2010); *MKBA Herstructureringsaanpak Parkstad Limburg*; RIGO Research & Advies, Economisch Instituut voor de Bouw
- Rosenberg, F., E. Wever, A. Thedinga, R. Wouters (2008); *Investeren in mensen*; Stuurgroep Experimenten Volkshuisvesting
- Rouwette, E.A.J.A., I.L. Bleijenbergh, V.A.M. Peters, T. van Mullekom (2008); *Consensus bouwen in een probleemwijk*; M&O nr 6 2008; Radboud Universiteit Nijmegen
- Rust, C., J. Roddis, C. Chamberlain (2000); *Practice-centred approach to research in design*; In: Proceedings Of Design Plus Research Conference, Politecnico Di Milano, May 2000
- Ruys, P.H.M. (2006); *Een economisch perspectief op hybride organisaties*; In: Meervoudig bestuur, red. T. Brandsen, W. van de Donk en P. Kenis, Lemma, p. 83-102
- Ruys, P.H.M. (2007); *The fit between a Mode of Governance and a welfare policy; experiences in the Dutch Social Housing Sector*; Universiteit van Tilburg
- Ruys, P.H.M. (2013); *Architecture of a Social Enterprise: The Relational Capacity Approach*; Paper CIRIEC Conference, Antwerp, October 2013



- Saaty, T.L. (1980); *The Analytic Hierarchy Process*
- Santin, O.G. (2010); *Actual energy consumption in dwellings. The effect of energy performance regulations and occupant behaviour*; dissertatie; Technische Universiteit Delft; IOS Press BV
- Sas, commissie (2005); *Corporaties lokaal verbinden; presteren en verbinding zoeken zonder vrijblijvendheid*; Aedes Verenigingscommissie Overheid, corporatie, burger
- Sawhill, J., D. Williamson (2001); *Measuring what matters in nonprofits*; Mc.Kinsey
- Schaar, J van der (1987); *Groei en bloei van het Nederlandse volkshuisvestingsbeleid*; dissertatie; Technische Universiteit Delft; Delft University Press
- Schaar, J. van der, m.m.v. A. Hereijgers (1991); *Volkshuisvesting, een zaak van beleid*; Aula, Het Spectrum bv
- Schaar, J. van der (2003); *Corporatievermogen en overheidssturing*; RIGO Research & Advies
- Schaar, J. van der (2005); *Over rollen en partijen in de stedelijke vernieuwing*; RIGO Research en Advies
- Schaar, J. van der (2009a); *De lezer zal begrijpen waar mijn voorkeur naar uitgaat*; RIGO Research & Advies
- Schaar, J. van der (2009b); *De gebonden autoriteit*; Tijdschrift voor de volkshuisvesting, nr 1 2009; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Schaar, J. van der (2009c); *Twintig jaar verder. Rede ter gelegenheid van het afscheid als hoogleraar Volkshuisvesting*; Universiteit van Amsterdam
- Schilder, A., R.H.J. Mosch, M. Hage (2006); *Advies toezicht op woningcorporaties*; De Nederlandsche Bank
- Scholten, M. (2003); *Rendement en risico op een woningbeleggingsportefeuille*; Technische Universiteit Delft
- Scholten, P. (2003); *Maatschappelijk rendement gemeten*; SWP
- Schulenberg, R., J. van Iersel, P. Burger, R. Wouters (2008); *Verkenning regionale profielen*; RIGO Research & Advies
- Schuurmans, C.P.J. (2002); *Risicobeheersing bij projectportfolio's*; SBV-MRE
- Sociaal-Economische Raad (2004); *Advies Nota Ruimte*; nr. 0408
- Sociaal-Economische Raad, Commissie Ondernemerschap in Publieke Dienstverlening (2005); *Ondernemerschap voor de publieke zaak*
- Severijn, C.R.M. (2010); *Onderzoek prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties 2010*; Severijn bv
- Severijn, C.R.M., E.E.C.Y.J. Klinkers (2006); *Analyse van de prestatieovereenkomsten tussen gemeenten en woningcorporaties in 2006 en Analyse van de voorgenomen activiteiten van woningcorporaties 2004 - 2006*; Severijn bv
- Simon, M. (1989); *De strategische functie typologie*; Kluwer
- Slob, A., G. Bolt, R. van Kempen (2008); *Na de sloop. Waterbedeffecten van gebiedsgericht stedelijk beleid*; Nicis
- Sluis, R. van de (2008); *Vastgoedsturing voor maatschappelijke doelstellingen*; ConQuaestor

- Smeets, J. (2009); *Housing associations and customer orientation. A paradigm shift in housing management*; ENHR 09; Technische Universiteit Eindhoven
- Smeets, J.J.A.M. (2010); *Sturen op klantwaarde. Instrumenten voor woningcorporaties t.b.v. een vraaggestuurd assetmanagement*; dissertatie; Technische Universiteit Eindhoven
- Smith Ring P., A.H. Van de Ven (1989); *Formal and informal dimensions of transactions*; In: Research on the Management of Innovation: The Minnesota Studies; A.H. Van de Ven, H.L. Angle & M.S. Poole (eds.); Harper & Row
- Smitjes, R. (2007); *Transparantiemethodiek en Aedex/IPD*; werkcollege 9, presentatie aeDex corporatie vastgoedindex
- Sociaal-Economische Raad (2005); *Ondernemerschap voor de publieke zaak*; Den Haag
- Sprenger, P.J.M, H.M.M. Vloet, T.M. Welten (2008); *Ontwikkeling activiteitenrekening*; Berenschot
- Stacey, R.D. (1993); *Strategic management and organisational dynamics*; Pitman Publishing
- Steenkamp, T.B.M. (1998); *Het pensioenfonds vanuit een corporate finance perspectief*; dissertatie; Vrije Universiteit Amsterdam
- Stewart J., R. Ayres (2001); *Systems theory and policy practice: an exploration*; in: Policy Sciences, vol. 34, pp. 79-94
- Straub, A. (2001); *Technisch woningbeheer door woningcorporaties in de 21ste eeuw. Professioneel, klantgericht en duurzaam*; dissertatie; Technische Universiteit Delft
- Sunstein, C.R. (2003); *Lives, Life-years and Willingness to Pay*; Paper; University of Chicago, the Law School
- Tazelaar, P.A.C. (2002a); *Met het begrip waarde doen corporaties niets*; Vastgoedmarkt, dec. 2002
- Tazelaar, P.A.C. (2002b); *Risico als maat voor rendement*; SBV School of real estate
- Tazelaar, P.A.C. (2008); *Toegevoegde (markt)waarde*
- Teisman, G. (1995); *De reconstructie van complexe besluitvorming: over fase, stromen en ronden*; In: Paul 't Hart, Max Metselaar, Bertjan Verbeek (eds.), Publieke besluitvorming; 33-56
- Teisman, G. (2000); *Models For Research into Decision-Making Processes: On Phases, Streams and Decision-Making Rounds*; In: Public Administration, Volume 78, Number 4, Winter 2000, pp. 937-956(20)
- Teisman, G. (2005); *Public management op de grens van chaos en orde*; Academic Service
- Theeuwes, J. (2008); *Welvaart meten als mission impossible?*; in: TPedigitaal 2008, jaargang 2(3), 1-9
- Thomas, R. (2008); *Corporate board; perspectief voor maatschappelijke ondernemingen*; Atrivé
- Thomsen, A. (2006); *Levensloop, van woningen*; afscheidsrede; Technische Universiteit Delft
- Thomsen, A., M-Th. Andeweg-Van Battum (2004); *Sloop en sloopmotieven. Tussenrapportage enquête sociale huursector*; Technische Universiteit Delft

- Tibosch, G.C.J. (2004); *Woningcorporaties en Particulier Opdrachtgeverschap, een goede keuze?*; Radboud Universiteit Nijmegen
- Tiemeijer, W.L., C.A. Thomas, H.M. Prast (red.) (2009); *De menselijke beslisser. Over de psychologie van keuze en gedrag*; Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid; Amsterdam University Press
- Tobin, J. (1958); *Liquidity preference as behavior towards risk*; The Review of Economic Studies. 25, p65-86
- Tonkens, E. (2008); *Mondige burgers, getemde professionals*; Uitgeverij Van Gennepe BV
- Toonen, Th.A.J. (1999); *'Goed bestuur' in de volkshuisvesting van de 21e eeuw*; essay; Universiteit Leiden;
- Toonen, Th.A.J., G. Dijkstra, F. van der Meer (2003); *De waarde van de maatschappelijke onderneming geborgd*; i.o.v. Netwerk Toekomst Maatschappelijke Onderneming
- Torenvlied, R., A. Akkerman (2005); *Preventiebeleid: een verkennende achtergrondstudie*; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling werkdocument 7; Universiteit Utrecht en Radboud Universiteit Nijmegen
- Treacy, M., F. Wiersema (1995); *De discipline van marktleiders*; Scriptum
- Turkenburg, G. et al (2008); *Fundament voor toekomstige uitdagingen*; PriceWaterhouse-Coopers
- Tversky, A., D. Kahneman (2000); *Rational Choice and the Framing of Decisions*; in: D. Kahneman and A. Tversky (Eds.), Choices, Values, and Frames, pp. 209-223; Cambridge University Press
- Uchelen, I.S. van (2006); *Resultaat telt: waarom, hoe en wanneer performance management werkt*; Kluwer
- Veenhoven, R. (1999); *Welzijn in de verzorgingsstaat. Niveau niet hoger, verdeling niet gelijk*; In: Christien Brinkgreve & Peter van Lieshout (reds.); "geregelde gevoelens: collectieve arrangementen en de intieme leefwereld"; Elsevier/De Tijdstroom, Maarsse; pp. 155-195
- Veenstra, J., H.M. Koolma, M.A. Allers (2013); *De doelmatigheid van woningcorporaties in kaart gebracht*; Centrum voor Onderzoek van de Economie van de Lagere Overheden, Rijksuniversiteit Groningen
- Veerman, J.W., T. van Yperen, B. Bijl, H. Ooms, D. Roosma (2008); *Praktijkgestuurd effectonderzoek maakt hulpverlening beter*; In: JeugdenCo, Kennis 04, 2008, 8-18
- Vermeij, L. G. Mollenhorst (2008); *Overgebleven dorpsleven. Sociaal kapitaal op het hedendaagse platteland*; Sociaal en Cultureel Planbureau, Universiteit Utrecht
- Vermeylen, S. (2007); *Hoera, we hebben een missie!*; in: De bestuurder, 2(9), 16 - 18;
- Verstraeten, A. (2011); *Verantwoorden over maatschappelijk rendement. Een verkennend onderzoek naar de manier waarop fondsenwervende instellingen verantwoorden over hun maatschappelijke impact*; TiasNimbas, Universiteit van Tilburg
- Verwest, F., N. Sorel, E. Buitelaar (2008); *Regionale krimp en woningbouw. Omgaan met een transformatieopgave*; Planbureau voor de Leefomgeving

- Vette, W. de (2008); *Invloed van renovatie en nieuwbouw op waardeontwikkeling in woonwijken*; Amsterdam School of Real Estate
- Vis, J. (2004); *Waarderen; belangrijke achtergronden*; Talanton
- Visser, P., F. van Dam, P. Hooimeijer (2008); *Residential environment and spatial variation in house prices in the netherlands*; In: Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie – 2008, Vol. 99, No. 3, pp. 348–360
- Vlak, A.L.M. (2002); *AedexCorporatie Vastgoedindex, opzet & achtergronden*; Service Magazine, nr. 2, 2002; aeDex
- Vlak, A.L.M. (2005); *Shedding light on the performance of housing corporations*; in: Holland Real Estate yearbook 2005
- Vlak, A.L.M. (2008); *Corporaties sturen met kengetallen; corporaties en hun rollen in de vastgoedbedrijfskolom*; aeDex; Nestas Communicatie en roAg
- Vereniging Nederlandse Gemeenten (2009); *Herijking bestuurlijk arrangement rijk - gemeenten - woningcorporaties; reactie*
- Vocht, J. de (2007); *Sociaal ondernemerschap. Work Integration Social Enterprises (Wises)*; Universiteit van Amsterdam
- Vonk, F., M. Kromhout, P. Feijten, A.M. Marangos (2013); *Gemeentelijk WMO-beleid 2010. Een beschrijving vanuit het perspectief van gemeenten. Tweede WMO-evaluatie. Deelrapport gemeentelijk beleid*; Sociaal en Cultureel Planbureau
- Vries, W. de (2009); *In de ban van sloop. Een onderzoek naar de ruimtelijke, psychische en sociale gevolgen van gedwongen verhuizing als gevolg van stedelijke herstructurering*; Radboud Universiteit Nijmegen
- VROM-raad (2001); *Verscheidenheid en samenhang: stedelijke ontwikkeling als meervoudige opgave*; Advies 025
- VROM-raad (2003); *Omgaan met overmaat. De vermogens van de woningcorporaties als sturingsopgave*; Advies 038
- VROM-raad (2005); *Voorbij of vooruit. Woningcorporaties aan zet*; Advies 047
- VROM-raad (2009); *Toezicht vergt afstand*; Advies 069
- Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties (2009); *Reactie VTW op beleidsbrief Kabinet over voorstellen woningcorporatiestelsel*
- VVD-CDA (2010); *Vrijheid en verantwoordelijkheid. Regeerakkoord*
- VVD-PvdA (2012); *Bruggen slaan. Regeerakkoord*
- Waal, S.P.M. de (2000); *Nieuwe strategieën voor het publieke domein; maatschappelijk ondernemen in de praktijk*; Samson
- Waal, S.P.M. de (2008); *Strategisch management voor de publieke zaak*; Lemma
- Waal, S.P.M. de (2005); *Visie op een publiek bestel met maatschappelijke ondernemingen*; In: [www.public-space.com](http://www.public-space.com); Public Space
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2008a); *Kredietcrisis voelbaar voor corporaties*; in: WSW Actueel, 13 jaargang, nr. 2
- Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2008b); *Cijfermatig Perspectief Woningcorporaties. Observaties van de borg. Verslagjaar 2007*

- Waarborgfonds Sociale Woningbouw (2011); *Trendrapportage woningcorporaties. Zekere onzekerheden*.
- Waterbley, A. (2005); *Kostenbeleid met bepaling van de bedrijfswinst*; tweede uitgave; Maklu Uitgevers n.v.
- Weiss, C.H. (1995); *Nothing as practical as a good theory: exploring Theory-based evaluation for comprehensive community initiatives for children and families*; In: New approaches to evaluating community initiatives, J. Conell et al (ed.), The Aspen Institute
- Werf, M. van der (1989); *Bewonerspreferenties en gebruikskwaliteit*; RIW; Technische Universiteit Delft
- Westerink, J., B.C. Breman, M.J. Smits, F.A.N. van Alebeek, G. Migchels, G. Bakker, M.C. van Amersfoort, R.A.M. Schrijver (2009); *Maatschappelijke prestaties. Meer publieke diensten en minder publieke lasten door de landbouw met behulp van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*; Alterra
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2000); *Het borgen van publiek belang*; SDU Uitgevers
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2004); *Bewijzen van goede dienstverlening*
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2005); *Vertrouwen in de buurt*
- Wever, E., F. Rosenberg, A. Janse (2009); *MKBA gezondheidsprogramma Krachtwijken Den Haag*; RIGO Research & Advies
- Wever, E., F. Rosenberg, Th. Wever, J. Buitendijk (2012); *MKBA aanpak woonfraude. Een 10 voor MKBA onderzoek*; RIGO Research & Advies
- Wever, E., Th. Luijkx, R. Schulenberg (2011); *Leefbaarheidseffecten van binnenstedelijke gebiedsontwikkelingen in geld uitdrukken? Het kan!*; In: Building Business, september 2011
- Wholey, J.S. (1979); *Evaluation; promise and performance*; The Urban Institute
- WI-CDA (2005); *Investeren in de samenleving. Een verkenning naar de missie en positie van de maatschappelijke onderneming*; Wetenschappelijk Instituut voor het CDA
- Wijk, F. van (2008); *Identity and legitimacy in Dutch social housing*; RIGO Research & Advies
- Wildt, R. de, Th. Luijkx (2011); *Onrendabele nieuwbouw; investeringen in de sociale huursector*; RIGO Research & Advies
- Wilkens, L., S. Kromhout, A. van Grinsven (2006); *Onderkant van de woningmarkt. Prestaties van corporaties voor bijzondere doelgroepen*; RIGO Research & Advies
- Windhausen, D. (2012); *De maatschappelijke vermogensbenadering*; &Windhausen
- Winter, M. de (2009); *Voor de voordeur valt nog een wereld te winnen*; Aedes Magazine 8/2009
- Wittebrood, K., M. van Beem (2004); *Sociale veiligheid vergroten door gelegenheidsbeperking: wat werkt en wat niet?*; Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling
- Wittebrood, K., T. van Dijk (2007); *Aandacht voor de wijk. Effecten van herstructurering op de leefbaarheid en veiligheid*; Sociaal en Cultureel Planbureau

- Wolleswinkel G.J. (2012); *Waardesturing, het waardevolle hart van de corporatie*; In: Tijdschrift voor de Volkshuisvesting, nr. 4, 2012, pp. 32-36; Nederlands Instituut voor Ruimtelijke Ordening en Volkshuisvesting
- Wolters, A., R. Verhage (2001); *Concurrentie in corporatieland*; Onderzoeksinstituut OTB, Technische Universiteit Delft
- Woonbond (2009); *reactie op Kamerbrief voorstellen corporatiestelsel*; kenmerk V09.0938.DI
- Woonbron (2004); *Financiële verantwoording 2005 vanuit maatschappelijk perspectief*; Woonbron
- Woud, A. van der (2010); *Koninkrijk vol sloppen. Achterbuurten en vuil in de negentiende eeuw*; Uitgeverij Bert Bakker
- Zijdeveld, A. (1999); *The warning of the Welfare State. The end of Comprehensive state succor*; Transaction Publishers
- Zijlstra, S. (2011); *Klantgestuurd voorraadbeleid en empowerment. Over Te Woon en andere initiatieven van woningcorporaties*; dissertatie; Technische Universiteit Delft
- Zon, F. van der (1995); *Kengetallen en succescriteria voor woningcorporaties*; Technische Universiteit Delft; Delft University Press



## Summary

October 2013; it seems that the sector of housing associations in the Netherlands will remain part of the landscape of social enterprises. A number of incidents with housing associations has given the sector a corrupted image, not so much with tenants and local partners, but with national politicians and in public opinion. The coalition agreement of the cabinet of Rutte II<sup>425</sup> and the letters that Minister Blok of Home Affairs sent to the House of Representatives in the first half of 2013<sup>426</sup>, show the intention to limit the activities of housing associations, to strengthen the influence of the municipalities on the policy of the housing associations and to strengthen the external supervision of the sector. Though these last two propositions are not yet cancelled, according to the agreement that Minister Blok closed with Aedes on the 28th August 2013 it may be concluded that the intended restriction of activities will be weakened.<sup>427</sup>

The common opinion is that the supervision of the sector hasn't been functioning well enough, resulting in increasing perverse governance behavior. Furthermore, the lack of transparency, in a situation where the housing associations have a lot of policy space to make their own strategic choices, is criticized. The society and the external supervisors have a lack of insight in both the policy choices and the results of the realized plans: not so much in the production of goods and services, but especially in the social effects of the activities of the association. In the sector of the housing associations performance management is not well developed. The enterprises themselves mainly focus on financial return and production figures. The guiding role of municipalities is limited and the central government paid little attention to substantive control in the last two decades. Given recent developments this external influence is considered insufficient. Both the level of substantive control and the transparency of the substantive results are too limited.

The need for substantive control and transparency is the motivation behind this dissertation. The need for transparency concerns, among other items, the allocation of means: on what grounds does the enterprise allocate its available means? This question is of great importance nowadays. But even back in 2008 – when this PhD research started – people, at least in a limited circle of professionals and scientists, found this question a topic of interest.

This dissertation aims to contribute to the improvement of the transparency. The study includes a theoretical based method for the allocation of means of housing associations. It is not an empirical study; the actual situation was not part of the research. Despite this, I

---

<sup>425</sup> VVD-PvdA (2012) *Bruggen slaan*

<sup>426</sup> i.a.: Ministry of Home Affairs (2013); *Beleidsreactie van minister Blok op het rapport van de Commissie Hoekstra*

<sup>427</sup> Aedes is the union of housing associations. The agreement was approved by the members of Aedes on October 3<sup>rd</sup>, 2013.



conducted a brief survey among housing associations in 2010.<sup>428</sup> This survey was merely meant to support the relevance of this PhD research.

The main research question of this dissertation is formulated as follows:

*How should – given the position, the task and the characteristics of the housing associations – an allocation method look, giving the housing associations the opportunity to balance in a transparent way the internal economic effects and the external welfare effects of the proposed activities, while meeting criteria of logics, scientific principles and practical applicability?*

This research question is approached from two angles: a substantive angle and a procedural angle. The substantive perspective led to the design of a calculation model which enables a housing association to compose an optimal mix of activities. This means that the available budget is allocated to the activities in such a way that the welfare effect is maximized, given the budgetary restrictions. The procedural perspective covers the process of consideration and decision, which the allocation is part of. Together, the calculation model and the decision making process form the desired allocation method.

The housing association may be considered as a social enterprise. Such an enterprise distinguishes itself from a commercial enterprise in a number of ways, though they also share some characteristics. In this dissertation, the following definition of a social enterprise is used:

*A social enterprise is a nonprofit enterprise, formed as a private institution, with the – whether or not legally captured – task of meeting a social need, that discusses its objectives, its proposed activities and its performance with its stakeholders, that partially acquires its income in the market and that does not (or limitedly) pay its profits to shareholders, but uses the profits for the realization of the selected social needs.*

This definition provides the first requirements for the desired allocation method for housing associations. First of all, the extent to which the housing association meets a social need should be an allocation criterion. Secondly, the allocation is a closed financial system. This means that the profit the housing association makes with its exploitation and new investments has to be spent on other business activities which, in spite of loss of financial return, have a positive social return. Housing associations are not allowed to pay profits to shareholders. Thirdly, the housing association should discuss the proposed allocation with its stakeholders.

Further analysis of the social entrepreneurship shows some other characteristics which are relevant for the modelling of the allocation. First of all, there should be some room for entrepreneurship, i.e. to stimulate initiatives, innovations and the preparedness to take risks. The complexity of the social needs makes these competences necessary for a durable and

---

<sup>428</sup> With a response of 19% and a limited representativeness.

good offer of social services. For the same reason cooperation with other organizations is of great importance. This cooperative attitude is to be preferred over a competitive attitude. Both these characteristics show that the allocation method should do justice to the complexity of the social needs and the policy that is based on these needs. The method should also offer transparency to stakeholders with regard to this complexity, the strategic choices of the housing association and the possible value of cooperation.

The desired allocation method includes a calculation model that is embedded in an allocation process. Theories about policy making and decision making processes present requirements for the allocation process. First of all, allocation is an integral part of the process of consideration and decision in organizations. This process consists of a rational as well as a political and emotional dimension (respectively 'knowing', 'wanting' and 'feeling') and has an inherently chaotic character, because the forces from the three dimensions can conflict and many external forces influence the process. In the individual process of making choices, both rational and non-rational, intuitive aspects also play their part. The rational system is slow; the intuitive system is fast. Both systems are involved in making an optimal choice. The rational system fulfills a corrective role in both individual and collective decision processes. The developed allocation method is an instrument to support the rational system and can therefore improve the quality of decision making. The decision making process is not only multidimensional, but also layered in terms of the spatial and administrative levels. A number of spatial or administrative layers are interesting for housing associations. The organization participates in decision making on a sectoral, regional and municipal level. As a consequence, the allocation of means on the level of the housing association will often be suboptimal in view of local or regional social needs. A shared use of the allocation method is therefore preferable. The proposed allocation method meets the requirements for this shared use.

Besides the requirements concerning the multidimensional approach, one can formulate more demands on the process design and embedding of the calculation model, some of which result from the so called Logic Model: a policymaking model which is applicable in every social enterprise. The core of the Logic Model exists of three parts: outcome, output and input. The outcome describes the social effects which are the result of the activities (the output) of the social enterprise. In the process of policymaking – which precedes the process of decision making – the theory of change plays a crucial role. This theory describes the causal relationship between output and outcome and answers the question which concrete activities are necessary to realise the desired outcome. The input describes the means which are necessary (and available) to realise the intended output.

The social enterprise operates in a network of stakeholders, clients, partners and governments, all of whom are principals of the enterprise. The enterprise itself also functions as a network of employees. Each producer of goods or services, including the social enterprise, produces on the basis of transactions with its stakeholders: transactions between organizations, but also transactions between employees within organizations. For the benefit of an

efficient and effective realization of the desired social effects, it is – first of all – important that the stakeholders agree on the collective production and therefore on the production objective. Secondly, the transaction and the relevant costs and benefits must be transparent to every stakeholder that is involved in the transaction. Thirdly, there has to be a director in this network of stakeholders who claims the responsibility for the process: the ‘public value manager’. The Logic Model shows that the concerning partners have to seek agreement on the concrete activities. The conditions under which the transaction is made are laid down in a contract. A well designed allocation method contributes to the desired transparency. This method includes the following steps: determining the social needs, formulating the role and responsibility of the social enterprise with respect to these needs, formulating the outcome objectives, indicating the possible effects of activities and the beneficiaries of these effects and determining the desired strategy and program of activities in consultation with the stakeholders.

As a social enterprise, the housing association is not only concerned with the common principles of policy and decision processes, but also with the more concrete elaboration of these processes. In the literature, a lot of process models can be found which describe the policy process of housing associations. In this dissertation, we use the Double loop policy cycle of RIGO, because this model distinguishes the strategic, the tactical and the operational level of policy, describes the connection between these levels and also has a cyclic character. This Double loop policy cycle includes the steps which are essential for the process of allocation as mentioned above. However, the Double loop policy cycle is related to real estate and pays no attention to social objectives and effects that are not related to real estate. Also, this process model does not integrate the aspect of financial management. It is possible, however, to improve the Double loop policy cycle and its use by removing these shortcomings. Therefore, the model can be used as a structuring principle for the allocation method.

The characteristics of and the developments in the sector of the housing associations, as well as the characteristics of social enterprises and the characteristics of policy en decision processes, lead to the following requirements for the allocation model:

- The allocation model shows, in a transparent way, all relevant substantive restrictions.
- The allocation model shows, in a transparent way, all relevant financial restrictions.
- The allocation model shows the result of the allocation of means to the different activities that are part of the preferred strategy.
- The allocation model includes a risk function that sets limits to the financial risks the social enterprise may take.
- The allocation model is – from a financial point of view – a closed system: all profits of the different activities of the housing association must benefit the budget that is available for the intended business economic sacrifices.

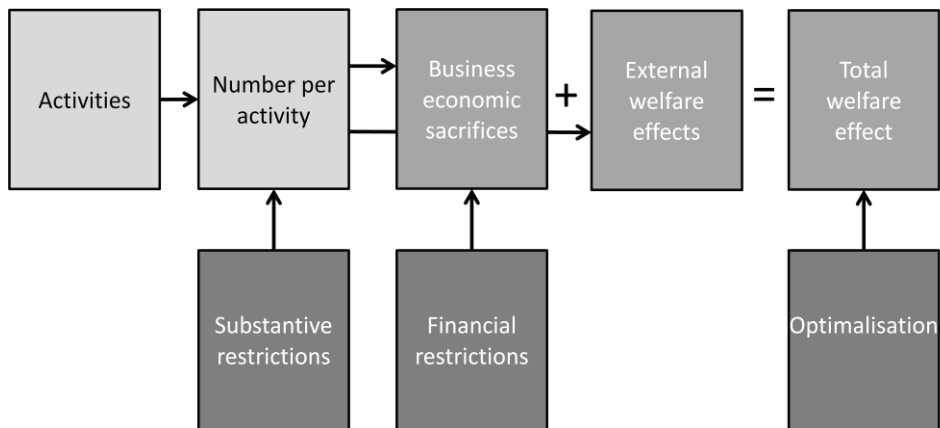
- The allocation model offers the transparency that is needed for a real, substantial influence of stakeholders on the strategic choices of the social enterprise.
- The outcome of the allocation model is a step towards the consultation of stakeholders and the negotiation about the transactions which are needed to develop the desired activities.

In order to develop an allocation method with regard to these requirements, it is necessary to study the details of financial and social management. The financial aspects of the calculation model concern the determination of the available budget for low-yielding, social activities and the definition of the financial assessment criteria in the calculation model. For the determination of the available budget, the so called transparency method is used. This method calculates the budget as a sum of the return on equity, the profits of sale of real estate (as far as these profits are not discounted in the going-concern value) and the interest benefit in case of new loans. The going-concern value is used because this valuation is based on cash flows which are in accordance with the current policy of the enterprise. In the calculation model, the effect of every intended activity of the considered scenario on the available budget is calculated (see hereafter). This effect will usually be negative (a budget claim), but sometimes positive (a budget contribution) e.g. in case of selling real estate or raising rents. A negative effect occurs if the financial return of an activity is lower than the discount rate with which the net present value of the activity has been calculated. The business economic sacrifice is chosen as a major assessment criterion. This sacrifice is the difference between the return on equity in case of policy-based cash flows and the return on equity in case of market-based cash flows.

The social effects are taken into account in the calculation model in two ways: firstly, the housing association has to indicate the substantive constraints for all activities in the model. Those constraints may be the result of performance agreements between the housing association and the municipality, but the constraints may also be the result of market analyses, the availability of locations or a lack of organizational capacity. Secondly, the creation of social value as a result of the intended activities is the social assessment criterion in the allocation. In the calculation model, a comparison of activities takes place, whereby a common denominator is required, for which a monetary unit is the only candidate. As a consequence, the social effects of all activities must be expressed in euros (or another currency). This requires a good theory of change (see above), but also techniques for measuring and valuating the different effects. For the purpose of the calculation model, the technique of the social cost benefit analysis ('maatschappelijke kosten-baten analyse', MKBA) has been chosen. This way, the business economic sacrifice can be compared to the external social outcome. If the balance of business economic sacrifice and external profits is positive, than there is a positive social return on investment. Literature that describes the effects of the most important activities of housing associations shows that some effects are difficult to measure, let alone value. This does not only concern activities in the context of liveability and welfare, but also some effects of the core business activities of housing associations. In

particular, the effects of investments, change of rent or the selling of dwellings on the success rate (or waiting time) of home seekers are difficult to determine and value. This dissertation suggests a new method for doing this.

Based on the requirements and the principles for economic and social assessment criteria, a prototype for a calculation model has been developed. The structure of the model is shown in the figure below:



A limited list of activities of housing associations has been derived from the literature. This list is included in the prototype as 'best practice'. Future users of the model can adjust the list if desired. Every activity is expressed in units, e.g. the building of one dwelling or the appointment of one caretaker. The number of units per activity form the variables of the calculation model. The model determines the economic sacrifice (could be negative, i.e. a profit) and the external welfare effect per unit of activity. Sacrifice and welfare effects are calculated by means of generic indicators which are set in the model by the users. The model includes default values for these indicators in case the user doesn't have those him/herself. The defaults have been derived from various knowledge centres and scientific reports. In this calculation model some activities will have a negative external welfare effect, but have a positive business economic return, which can be used for activities that have a (more) positive external welfare effect. The total welfare effect is the sum of the business economic sacrifice and the external welfare effect. The number of units per activity is subject to constraints – maxima en minima (see above). Within all of these principles and assumptions the model calculates the optimal program of activities, i.e. the optimal number of units for all activities. In order to do this, the model uses the technique of linear programming. The characteristic of this mathematical technique is the linear relation between the number of units (per activity) and the welfare effects. When the prototype is further developed, it is recommended to use a set of non-linear equations, because in practice there will often be diminishing (and sometimes increasing) marginal returns. Also, it is advisable to adopt a cash flow criterion in the model.

The calculation model has no significance if the model is not properly embedded in a process of policy and decision making. Such a process has the following characteristics:

- Preceding the allocation, the housing association decides – after consulting its stakeholders – what are the relevant social needs in its working area and then decides its role and position in perspective of these needs. The housing association must have an eye for the needs on the different administrative levels: local, regional, national.
- The housing association formulates – if possible in consultation with its stakeholders – theories of change (see above) with which the housing association can make its contribution to the stated needs. An important part of this theory is the determination of the desired portfolio.
- The housing association determines the substantive and financial constraints for the allocation on the basis of the forenamed analyses and consultations and an analysis of its financial position.
- Thereafter, the housing association composes some scenarios, including the 0-scenario. Alternative investment programs which are intended to realize the desired portfolio form an integral part of these scenarios. The 0-scenario will be used as a reference and is based on the current policy.
- These steps are part of the policymaking process. The Double loop policy cycle is a proven support tool.
- After these preliminary steps, the allocation model is ready for use. First, the outcome of the calculation is discussed internally. This discussion can lead to adjustment of the preferred scenario. Subsequently, the housing association discusses the outcome with its stakeholders. Thereafter, decisions can be made.

A number of improvements have been proposed in the dissertation, some of which are the result of a test case at a housing association. Mentioned above are the recommendation to include a cash flow restraint in the model and the recommendation to substitute the linear calculation function with a non-linear set of algorithms. The recommendations not only regard the model itself, but also the registration of costs and benefits at the housing association. It is recommended to build the financial accounting on the principle of activity based costing. A disadvantage of the calculation model is that the employees of the housing association, who will use the model, are dependent on the support of external professionals. As some knowledge centers continue to gather knowledge and make knowledge available to these employees, this dependency can decrease. That will take some time, since a lot of methods of analysis and valuation have yet to undergo a strict, scientific test.

Nevertheless, the calculation model is already of value, because the insights resulting from the use of the model may be counter-intuitive and surprising. The model compels the housing association to explicate the social effects and to use these as criteria in the process of decision making.



## Bijlage 1. Enkele sleutelbegrippen

### Maatschappelijke onderneming

Het begrip maatschappelijke onderneming of social enterprise wordt in hoofdstuk 3 uitvoerig toegelicht. Op deze plaats volsta ik met twee definities. De eerste is van De Kam (2003): “Maatschappelijk ondernemen is het bedrijfsmatig handelen van privaatrechtelijke organisaties die het als hun kerntaak zien om te voorzien in een maatschappelijke behoefte in de sfeer van sociale grondrechten en hun inkomsten voor een deel uit de markt halen”<sup>429</sup>. De tweede is van Defourny (2001); hij voegt een extra element toe: “The concept of the social economy includes as a key criterion ‘the aim of serving members or the community rather than generating profit’, while the non-profit approach stresses the fact that members or managers may not receive any part of the surplus”. Deze toevoeging betekent dat de maatschappelijk ondernemer financieel profijt mag hebben van de winst van de onderneming. Dit is een betwist kenmerk van de maatschappelijke onderneming. In hoofdstuk 3 komen andere kenmerken uitgebreid aan de orde<sup>430</sup>.

### Maatschappelijk effect

Het begrip ‘maatschappelijk effect’ is lastig te omschrijven. Het begrip wordt ook vaak gelijk gesteld aan het Engelse begrippen ‘social impact’ en ‘outcome’ (zie verderop). In dit geval neem ik de definitie van Clark et al (2004: 7) als uitgangspunt: “*by [social] impact we mean the portion of the total outcome that happened as a result of the activity of an organisation, above and beyond what would have happened anyway*”. De outcome is de verzameling waarneembare effecten in een (vooraf te definiëren) tijdspanne, die mogelijkerwijs veroorzaakt zijn door de activiteit in kwestie.

### Maatschappelijke opbrengst / welvaartstoename

In deze dissertatie stel ik de term maatschappelijke opbrengst gelijk aan de term welvaartstoename. Zie verder de definitie van welvaart.

### Maatschappelijk rendement

Maatschappelijk rendement is “*de verhouding tussen de benodigde investering in geld, mensen en/of middelen (input) enerzijds en het maatschappelijk effect dat wordt bereikt (outcome) anderzijds.*” (Larsen & De Boer, 2011: 9). Deze definitie strookt met die van de

<sup>429</sup> Deze definitie lijkt er overigens op te wijzen dat maatschappelijke onderneming hun missie – zoals in de definitie omschreven – vrijwillig aanvaarden, maar dat is niet in alle gevallen zo; woningcorporaties zijn bij wet toegelaten instellingen met een wettelijke taak die niet zonder meer hun toelating kunnen laten vallen (uitspraak rechtbank Zwolle, 22 januari 2010 inz. Woningcorporatie De Veste).

<sup>430</sup> Het begrip maatschappelijke onderneming is beslist niet gelijk aan het begrip maatschappelijk verantwoord ondernemen. Dit laatste betreft een commerciële onderneming die zich binnen het streven naar winst richt op maatschappelijke doelen. Die doelen worden meestal samengevat onder de noemers van people, profit en planet (Schrijvers, E.K. (2004); *Lessen uit corporate governance en maatschappelijk verantwoord ondernemen*; Wetenschappelijk Raad voor het Regeringsbeleid, webpublicatie nr. 3).



maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA) (zie Eijgenraam et al, 2000) en van het SEV-project *het maatschappelijke harder* (Deuten & De Kam, 2005: 17). Dat betekent onder meer dat het saldo van kosten en baten van bijvoorbeeld de woningcorporatie integraal onderdeel vormen van alle kosten en baten die het maatschappelijk rendement bepalen. De *input* kan door verschillende partijen worden ingebracht; de *outcome* kan door veel partijen en zowel op korte als op lange termijn geïncasseerd worden.

### Maatschappelijke prestatie

Het begrip *maatschappelijke prestatie* is lastig te definiëren. Een prestatie is iets “*dat men tot stand brengt*” (Van Dale). In dit geval refereert een prestatie aan het resultaat (*output* of *outcome*). Een definitie van een *maatschappelijke* prestatie die in min of meer gelijke bewoordingen vaker gebruikt wordt, is die van Alterra: “*inspanningen gericht op het leveren van publieke diensten of het verminderen van negatieve externe effecten*” (Westerink et al, 2009: 47). In dat geval refereert een prestatie aan de inbreng van een partij (de *input*). Pas als er een prestatienorm is gedefinieerd en bekend is hoeveel inspanningen een partij heeft verricht, kan er sprake zijn van een goede of een slechte prestatie. Met andere woorden een prestatie refereert aan een rendement. Een maatschappelijke prestatie is derhalve een inspanning met een bepaald maatschappelijk rendement. Een goede maatschappelijke prestatie betreft een inspanning met een relatief hoog maatschappelijk rendement in verhouding tot een gestelde rendementsnorm of in verhouding tot vergelijkbare inspanningen.

### Welvaartstheorie

De welvaartstheorie handelt over de optimale allocatie van middelen. Als de welvaart van de één slechts kan toenemen als de welvaart van een ander er op achteruit gaat, is de allocatie optimaal<sup>431</sup>. De verdeling van middelen kan bij een optimale allocatie echter scheef zijn, wat er toe kan leiden dat de overheid de middelen zal willen herverdelen.

### Welvaart

Hier is bedoeld het subjectieve begrip welvaart in brede zin en omvat derhalve ook het welzijn van mensen. Welvaart staat dan voor de mate waarin de behoefte van iemand of van een groep mensen met beschikbare middelen bevredigd wordt. Pigou (1920) – een van de grondleggers van de welvaartstheorie – maakte een onderscheid tussen algemene welvaart en economische welvaart. Die laatste vorm betreft alleen welvaartsvariabelen die in geld zijn uit te drukken. De V. Graaff (1967) neemt daar enige afstand van door te stellen dat voor allerlei welvaartsvariabelen die in eerste instantie niet in geld zijn uit te drukken ook op een indirecte manier een prijs te definiëren is. Niettemin zijn er variabelen die niet te prijzen zijn, zoals natuurbeleving. In deze dissertatie ga ik uit van het algemene welvaartsbegrip en zal ik conform de afspraken van de MKBA de niet geprijste variabelen niet in de eventuele rekenom opnemen, maar wel ten behoeve van de allocatieafweging apart benoemen. Op microniveau wordt de som van het consumentensurplus en het producenten-

---

<sup>431</sup> In de economie Pareto-efficiënt genoemd, naar de 19<sup>e</sup>-eeuwse Italiaanse econoom Vilfredo Pareto.

surplus vaak als benadering van welvaart genomen. Het consumentensurplus komt in hoofdstuk 8 uitgebreid aan de orde.

### **Input, output, outcome**

De begrippen input, output en outcome (inbreng, productie en effecten) vormen de drie pijlers van het zogenaamde Logische Model dat in hoofdstuk 5 uitgebreid wordt toegelicht. De gedachtegang is in wezen eenvoudig: met de inbreng van middelen kunnen activiteiten worden ontplooid die leiden tot de productie van goederen en / of diensten die op hun beurt weer leiden tot de bevrediging van behoeften van consumenten, cliënten of patiënten en tot andere maatschappelijke effecten op korte en / of lange termijn. Het lange termijn effect wordt ook wel *impact* genoemd. De benodigde middelen bestaan uit de vergoedingen van de consumenten etc. en / of de eventuele bijdragen van externe partijen zoals de overheid.

### **Sturing**

Iedere organisatie wil sturing geven aan haar activiteiten. De doelstellingen van de organisatie vormen het richtpunt voor deze activiteiten en dus voor de sturing<sup>432</sup>. Het bereiken van financiële doelen vraagt om financiële sturing; het bereiken van maatschappelijke doelen vraagt om maatschappelijke sturing. Het bereiken van productiedoelstellingen vraagt in het geval van woningcorporaties vooral om vastgoedsturing. In hoofdstuk 6 wordt de nauwe samenhang tussen deze drie dimensies van sturing bij woningcorporaties besproken.

### **Allocatie van middelen**

De allocatie van middelen betreft de wijze van aanwending van productiefactoren. Allocatie vindt op uiteenlopende niveaus plaats: bijvoorbeeld op nationaal niveau als het gaat om de verdeling van de rijksmiddelen en op het niveau van een onderneming als het gaat om de middelen die de onderneming beschikbaar heeft. Het allocatieproces is onderdeel van het beleids- en planvormingsproces. In hoofdstuk 6 wordt dit nader toegelicht voor het beleidsproces bij woningcorporaties. In de dissertatie worden enkele andere hieraan gerelateerde begrippen gebruikt. Ten eerste het begrip *allocatiemodel*. Dat begrip staat voor een beslis-singsondersteunend instrument, een rekenmodel dat een maatschappelijke onderneming kan inzetten om een getalsmatig beeld te krijgen van een (onder bepaalde voorwaarden) optimale verdeling van middelen. Ten tweede het begrip *allocatieproces*. Dat staat voor het beleidsvormings- en besluitvormingsproces dat de maatschappelijke onderneming doorloopt om de gewenste allocatie te bepalen. Model en proces worden tezamen de *allocatiemethodiek* genoemd. De *allocatiefunctie* tenslotte is de taak die een maatschappelijke onderneming vervult of de verantwoordelijkheid die zij bekleedt ten aanzien van de allocatie van middelen.

---

<sup>432</sup> Voor sturing heeft een organisatie verschillende instrumenten beschikbaar, zoals hiërarchie en leiderschap, budgettoekenning, communicatie, informatisering, outsourcing, etc. Deze komen in de dissertatie niet nader aan de orde.



## Bijlage 2. Resultaten verkennend onderzoek onder 332 woningcorporaties

In toenemende mate vragen stakeholders om transparantie en om een goede argumentatie ten aanzien van de allocatie van middelen. Aan deze behoefte kan door de woningcorporaties nog onvoldoende tegemoet gekomen worden. Het doel van de in te vullen vragenlijst is ten eerste om deze veronderstelling met onderzoeksgegevens te kunnen onderbouwen. De vragenlijst is ook bedoeld om de praktijkbehoefte van woningcorporaties ten aanzien van de allocatiefunctie te inventariseren.

### Verantwoording

#### *Respons*

Van de 424 geregistreerde woningcorporaties (bron: CFV, peildatum mei 2010) zijn 332 woningcorporaties verzocht om een enquête in te vullen. In de meeste gevallen is de directeur(-bestuurder) aangeschreven. Van de 424 woningcorporaties zijn 92 woningcorporaties om uiteenlopende redenen niet uitgenodigd: woningcorporaties die zich op één specifieke doelgroep richten (ouderen, studenten) en woningcorporaties met minder dan 500 verhuureenheden. De respons is 19%, 13,5% via internet en 5,5% per post.

Verdeling van de respons over de verschillende grootteklassen is als volgt:

*tabel bijlage 2-1*

	Totale populatie	Respondenten	
≤ 5.000 vhe	64%	26	41%
5.001 - 10.000 vhe	20%	11	17%
10.001 - 15.000 vhe	7%	5	8%
15.001 - 20.000 vhe	3%	7	11%
20.001 - 25.000 vhe	1%	3	5%
> 25.000 vhe	5%	11	17%
		63	

De hogere respons onder de grotere woningcorporaties kan wellicht verklaard worden uit het groter aantal uren dat deze corporaties beschikbaar hebben voor inhoudelijke analyses en onderzoek. Mogelijk hebben deze woningcorporaties ook meer belangstelling voor dit onderzoeksthema. De bekendheid met de onderzoeker (in zijn rol van adviseur) kan eveneens van invloed zijn geweest.

Vrijwel alle respondenten hebben aangegeven wat het oordeel van het CFV is over de financiële positie van de woningcorporatie per ultimo 2008. De overgrote meerderheid van

woningcorporaties heeft een A-oordeel ontvangen; dat geldt zowel voor de respons als voor de totale populatie<sup>433</sup>.

tabel bijlage 2-2

Code oordeel	Respondenten	Landelijk (CFV, 2009)
A	85%	82%
B	8%	8%
C	7%	10%

De gemiddelde omvang van de vastgoedportefeuille van de 332 aangeschreven woningcorporaties omvat ca. 6.500 verhuureenheden. De gemiddelde portefeuilleomvang bij de respondenten is ca. 14.000 verhuureenheden.

De spreiding van de respons over Nederland is op onderstaande kaart weergegeven (de stippen betreffen de locatie van de hoofdkantoren van de respondenten):



figuur bijlage 2-1

### Representativiteit

De groep respondenten is op basis van de omvang van de woningportefeuilles (tabel bijlage 2-1) *onvoldoende representatief* ( $\chi^2$  berekend = 43;  $\chi^2$  kritiek = 11,1 bij 95% betrouwbaarheid). De grote woningcorporaties zijn oververtegenwoordigd (zie hiervoor). Gezien het

<sup>433</sup> De categorieën zijn de volgende:

A Volkshuisvestelijk vermogen ligt tussen risico-bedrag en bovengrens. Voorgenomen activiteiten zijn passend bij financiële mogelijkheden

B Volkshuisvestelijk vermogen is momenteel resp. op korte termijn lager dan het risicobedrag. Voorgenomen activiteiten brengen financiële continuïteit op korte (B2) resp. middellange termijn (B1) in gevaar

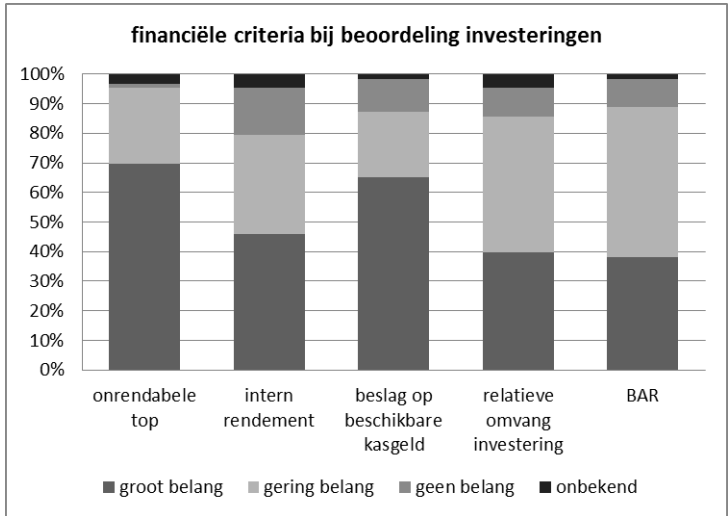
C Volkshuisvestelijk vermogen is hoger dan de vastgestelde bovengrens

verkennde karakter van dit onderzoek zijn de uitkomsten niet op grond van een weging gecorrigeerd. Op basis van de oordelen over de financiële positie van de woningcorporaties (tabel bijlage 2-2) is de groep respondenten wel representatief ( $\chi^2$  berekend = 1;  $\chi^2$  kritiek = 6 bij 95% betrouwbaarheid). Op grond van de in figuur bijlage 2-1 weergegeven spreiding over Nederland van de groep respondenten lijkt de representativiteit redelijk tot goed (is niet kwantitatief uitgewerkt).

### Enquêteresultaten

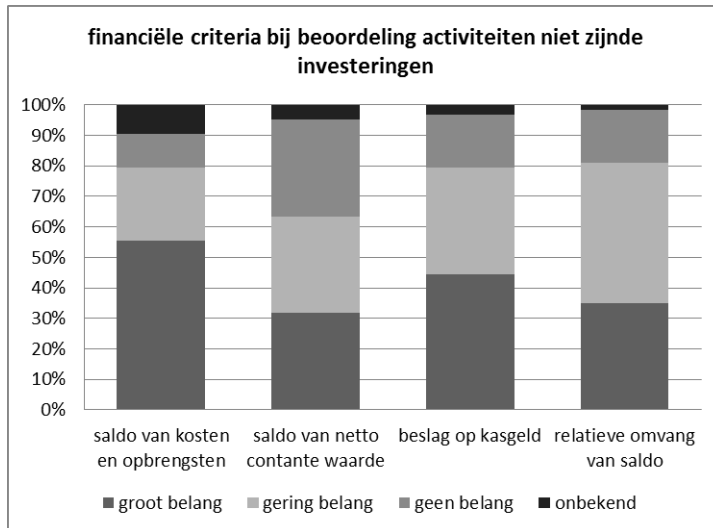
#### *Financiële criteria bij de beoordeling van activiteiten*

Vraag 1. Gebruikt de woningcorporatie onderstaande financiële criteria bij het beoordelen van een voorgenomen investeringsactiviteit? Welk belang hecht de woningcorporatie aan deze criteria?



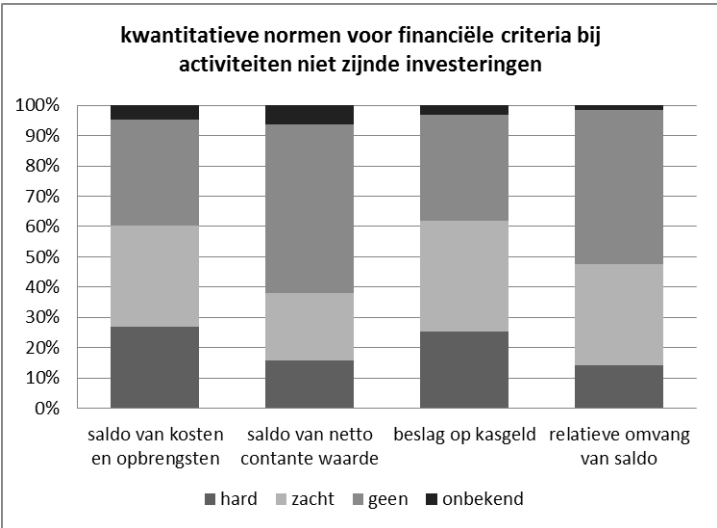
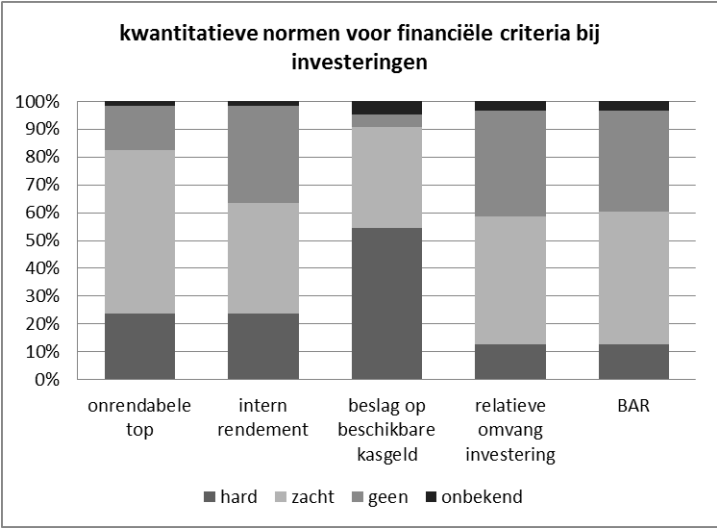
	Ja, van groot belang	Ja, van gering belang	Nee	Onbekend
Onrendabele top	70%	25%	2%	3%
Intern rendement	46%	33%	16%	5%
Beslag op beschikbare kasgeld	65%	22%	11%	2%
Relatieve omvang investering	40%	46%	10%	4%
BAR	38%	51%	10%	1%

Vraag 2. Gebruikt de woningcorporatie onderstaande financiële criteria bij het beoordelen van een voorgenomen bijzondere activiteit of dienst niet zijnde een investering? Welk belang hecht de woningcorporatie aan deze criteria?



	Ja, van groot belang	Ja, van gering belang	Nee	Onbekend
Saldo van kosten en opbrengsten	56%	24%	11%	9%
Saldo van netto contante waarde	32%	32%	32%	4%
Beslag op kasgeld	44%	35%	17%	4%
Relatieve omvang van saldo	35%	46%	17%	2%

Vraag 3. Heeft de woningcorporatie een algemeen geldende kwantitatieve norm vastgesteld voor de genoemde criteria? Hoe hard is de norm?



	Ja, hard	Ja, zacht	Nee	Onbekend
Onrendabele top	24%	59%	16%	1%
Intern rendement	24%	40%	35%	1%
Beslag op beschikbare kasgeld	55%	36%	5%	4%
Relatieve omvang investering	13%	46%	38%	3%
BAR	10%	35%	46%	9%
Saldo van kosten en opbrengsten	27%	33%	35%	5%
Saldo van netto contante waarde	16%	22%	56%	6%
Beslag op kasgeld	25%	37%	35%	3%
Relatieve omvang van saldo	14%	33%	46%	7%



Vraag 4. Zijn bovenstaande normen afgeleid van een doelstelling, norm of randvoorwaarde op ondernemingsniveau?

	Ja	Groten-deels	Be-perkt	Nee	Onbe-kend
Bij investeringen	41%	30%	11%	13%	5%
Bij overige activiteiten of bij diensten	10%	21%	38%	27%	4%

Vraag 5. Vergelijkt de woningcorporatie de verschillende voorgenomen investeringen en bijzondere beheeractiviteiten of diensten onderling op basis van de gehanteerde financiële criteria?

Altijd	25%
Vaak	21%
Soms	41%
Nooit	8%
Onbekend	5%

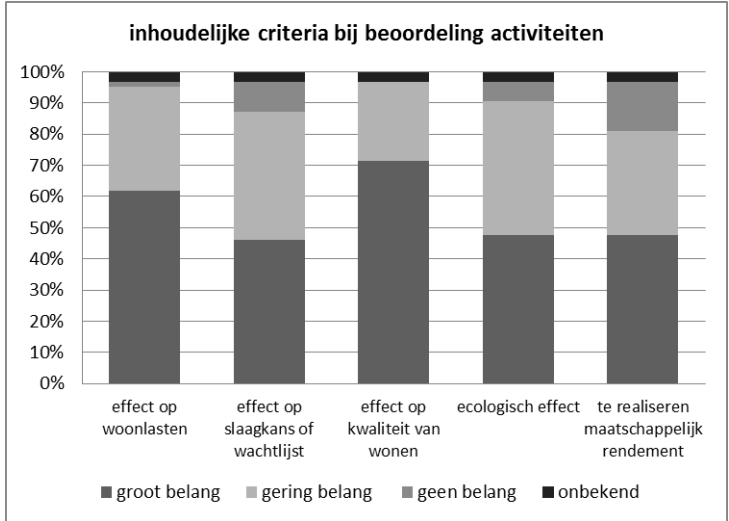
Vraag 6. Indien 'altijd' of 'vaak', hanteert de woningcorporatie daarbij vooraf vastgestelde afwegingsregels?

Altijd	48%
Vaak	21%
Soms	28%
Nooit	3%

De onrendabele top en het beslag op het beschikbare kasgeld spelen de grootste rol bij de financiële beoordeling van investeringen. Bij activiteiten niet zijnde investeringen kijken woningcorporaties vooral naar het saldo van kosten en opbrengsten. Deze voorkeuren volgen zowel uit het belang dat woningcorporaties hechten aan de verschillende beoordelingscriteria als uit de mate waarin de woningcorporaties voor de criteria normen hebben geformuleerd. De geformuleerde normen zijn overigens veelal niet hard, met uitzondering van de norm ten aanzien van de kasvoorraad. Deze uitkomst is niet verassend gezien de twee financiële sturingsgrootheden die in de sector dominant zijn: de vermogenspositie (cf. de toets van het CFV) en de kasvoorraad (cf. de toets van het WSW). Opvallend is wel dat het intern rendement – een in de sector relatief nieuw beoordelingscriterium – door bijna de helft van de respondenten van groot belang geacht wordt (waarvan ca. de helft een harde norm hiervoor hanteert). De investeringscriteria zijn meestal (grotendeels) afgeleid van doelstellingen, normen of randvoorwaarden op ondernemingsniveau. Voor de criteria met betrekking tot overige activiteiten of diensten geldt dit niet. Het onderling vergelijken van activiteiten op grond van hun financiële effecten gebeurt net zo vaak wel als niet. Als het gebeurt, hanteert de woningcorporatie meestal vaste afwegingsregels.

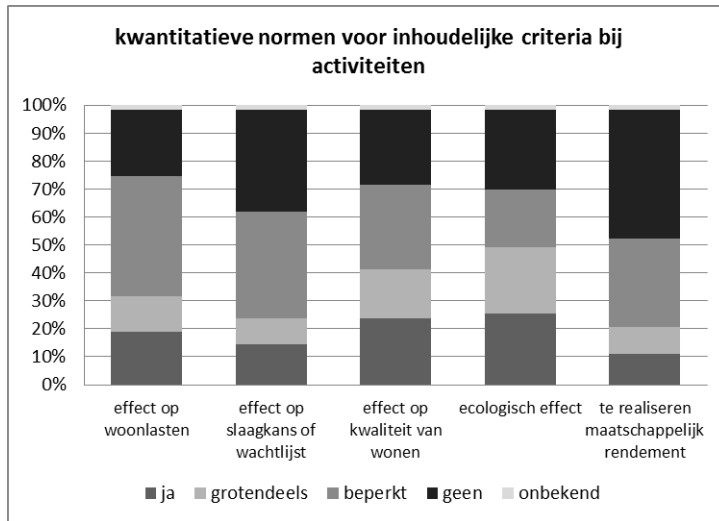
*Inhoudelijke criteria bij de beoordeling van activiteiten*

Vraag 7. Hanteert de woningcorporatie onderstaande inhoudelijke beoordelingscriteria bij een beslissing over een voorgenomen investering, beheeractiviteit of dienst? Welk belang hecht de woningcorporatie hieraan?



	Groot belang	Gering belang	Geen belang	Onbekend
Effect op woonlasten	62%	33%	2%	3%
Effect op slaagkans of wachtlijst	46%	41%	10%	3%
Effect op kwaliteit van wonen	71%	25%	0%	3%
Ecologisch effect	48%	43%	6%	3%
Te realiseren maatschappelijk rendement	48%	33%	16%	3%

Vraag 8. Heeft de woningcorporatie kwantitatieve normen geformuleerd voor de betreffende inhoudelijke criteria?



	Ja	Groten- deels	Beperkt	Geen	Onbe- kend
Effect op woonlasten	19%	13%	43%	24%	2%
Effect op slaagkans of wachtlijst	14%	10%	38%	37%	2%
Effect op kwaliteit van wonen	24%	17%	30%	27%	2%
Ecologisch effect	25%	24%	21%	29%	2%
Te realiseren maatschappelijk rendement	11%	10%	32%	46%	2%

Vraag 9. Vergelijkt de woningcorporatie de verschillende voorgenen investeringen, beheer-activiteiten of diensten onderling op basis van de gehanteerde inhoudelijke criteria?

Altijd	19%
Vaak	19%
Soms	44%
Nooit	16%
Onbekend	2%

Vraag 10. Zo ja, hanteert de woningcorporatie daarbij vooraf vastgestelde afwegingsregels?

Altijd	13%
Vaak	17%
Soms	40%
Nooit	14%
Onbekend	6%

De woningcorporaties hechten vooral aan beoordelingscriteria die samenhangen met de kerntaken: zorgen voor voldoende betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit van het

wonen voor de lagere inkomensgroepen. De slaagkans (beschikbaarheid) wordt van minder belang geacht dan de beide andere kerncriteria. Nadere analyse van de enquêteresultaten zou kunnen uitwijzen of er een correlatie bestaat tussen het opgegeven belang en de druk op de woningmarkt in het werkgebied van de betreffende woningcorporatie<sup>434</sup>. Het ecologisch effect en het realiseren van maatschappelijk rendement worden als beoordelingscriteria minder van belang geacht, maar dat zou kunnen samenhangen met het feit dat deze criteria minder concreet zijn dan de drie eerstgenoemde. Uit de diverse toelichtingen van de respondenten blijkt dat de respondenten het ecologisch effect vooral in verband brengen met energiebesparing en duurzaam materiaalgebruik. Dat zou ook de relatief hoge score van dit criterium bij vraag 8 kunnen verklaren. Voor alle criteria geldt dat de meerderheid van de respondenten (ca. twee derde) hooguit in beperkte mate kwantitatieve normen hebben geformuleerd. Uit de toelichtingen blijkt dat een aantal woningcorporaties het zogenoemde maatschappelijk dividend van de aeDex benchmark<sup>435</sup> beschouwen als de kwantificering van het te realiseren maatschappelijk effect. Het onderling vergelijken van activiteiten op grond van hun maatschappelijke of volkshuisvestelijke effecten gebeurt vaker niet dan wel. Als het gebeurt, hanteert de woningcorporatie meestal geen vaste afwegingsregels.

### *Strategische criteria bij de beoordeling van activiteiten*

Vraag 11. Hanteert de woningcorporatie relationele of strategische beoordelingscriteria bij beslissingen over afzonderlijke investeringen, beheeractiviteiten of diensten? Welk belang hecht de woningcorporatie hieraan?

	Groot belang	Gering belang	Geen belang	Onbekend
Te dienen onderlinge relaties	48%	44%	5%	3%
Externe afspraken	84%	10%	3%	3%
In te nemen posities	44%	44%	10%	2%
Te veranderen imago	25%	54%	19%	2%

Woningcorporaties vinden het nakomen van externe afspraken van groot. Ook te dienen onderlinge relaties en in te nemen (grond)posities zijn van belang als beoordelingscriterium.

### *De integrale beoordeling van activiteiten*

Vraag 12. Vergelijkt de woningcorporatie de financiële, de inhoudelijke en de strategische gevolgen met elkaar om tot een besluit over de voorgenomen activiteit te komen?

Altijd	41%
Vaak	32%
Soms	22%

<sup>434</sup> Een dergelijke analyse valt buiten de scope van dit onderzoek.

<sup>435</sup> Zie hoofdstuk 7

Nooit	2%
Onbekend	3%

Vraag 13. Zo ja, hanteert de woningcorporatie een vaste procedure voor deze vergelijking?

Ja	38%
Nee	57%
Onbekend	5%

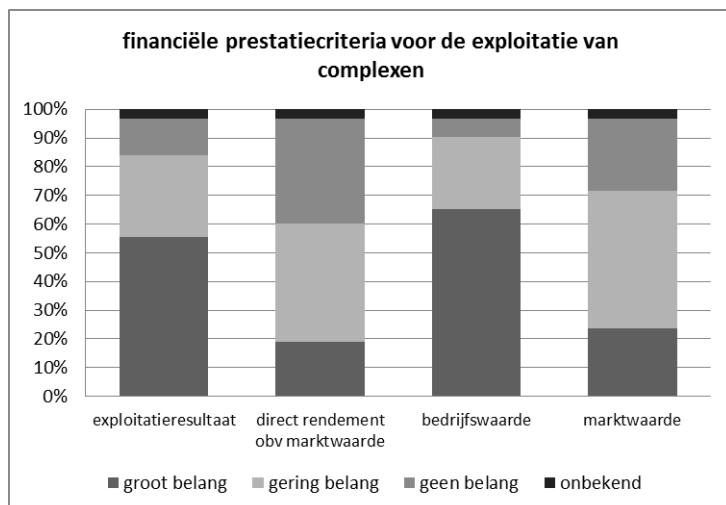
Vraag 14. En zo ja, hanteert de woningcorporatie een norm voor de verhouding tussen de financiële en inhoudelijke gevolgen?

Ja	11%
Nee	67%
Onbekend	22%

Ongeveer driekwart van de woningcorporaties vergelijkt de financiële, de inhoudelijke en de strategische gevolgen met elkaar om tot een besluit over de voorgenomen activiteit te komen. De meerderheid van die woningcorporaties hanteert voor een dergelijke integrale vergelijking geen vaste procedure noch een norm voor de verhouding tussen de financiële en inhoudelijke gevolgen.

#### *Beoordelingscriteria met betrekking tot bestaande vastgoedcomplexen*

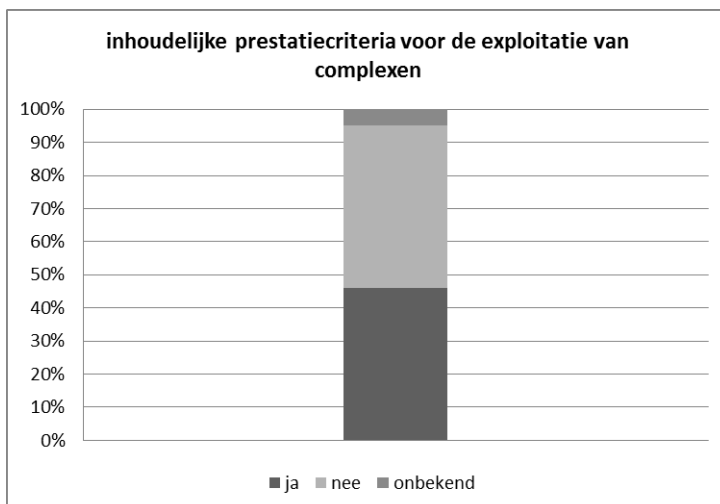
Vraag 15. Gebruikt de woningcorporatie voor de exploitatie van bestaande complexen onderstaande financiële prestatie- of beoordelingscriteria? Welk belang hecht de woningcorporatie aan deze criteria?



	Groot belang	Gering belang	Geen belang	Onbekend
Exploitatieresultaat	56%	29%	13%	3%
Direct rendement obv marktwaarde	19%	41%	37%	3%
Bedrijfswaarde	65%	25%	6%	3%
Marktwaarde	24%	48%	25%	3%

Vraag 16. Gebruikt de woningcorporatie voor de exploitatie van bestaande complexen inhoudelijke prestatiecriteria. Zo ja welke?

Ja	46%
Nee	49%
Onbekend	5%



Criteria met betrekking tot:	Aantal keer genoemd
Verhuurbaarheid / afzet / marktwaarde	26
Woonlasten	12
Diverse exploitatie(lasten)	11
Kwaliteit (technisch, woontechnisch, omgevingskwaliteit, duurzaamheid)	24
De bijdrage aan de wijkontwikkeling	2
Overig (externe afspraken, cultureel erfgoed, individueel welzijn / redzaamheid etc.)	4

De sturing op complexniveau is grotendeels financieel van aard. Daarbij spelen vooral de kasstromen (exploitatieresultaat, exploitatielasten<sup>436</sup>) en de bedrijfswaarde een belangrijke

<sup>436</sup> Exploitatielasten zijn een aantal keer genoemd bij de vraag naar inhoudelijke criteria.

rol. De marktwaarde speelt geen prominente rol<sup>437</sup>. Opmerkelijk is het belang dat bij de sturing op complexniveau aan de bedrijfswaarde wordt gehecht. Deze waarde hangt voor een aanzienlijk deel af van de gekozen restant exploitatietermijn (zie hoofdstuk 7) en geeft weliswaar een beeld van de verdien capaciteit op langere termijn, maar weinig tot niets over de bijdrage aan de actuele kasstroom (oftewel het exploitatieresultaat)<sup>438</sup>. Voor zover inhoudelijk criteria een rol spelen in de sturing op complexniveau, hebben deze vooral betrekking op de verhuurbaarheid of de afzet (van koopwoningen) en op de kwaliteit van woning en woonomgeving. De bijdrage van het complex aan de beheersing van woonlasten is minder vaak genoemd. Andere sturingscriteria met een maatschappelijk karakter zijn slechts in een paar gevallen naar voren gebracht.

### *De onderlinge vergelijking van activiteiten*

Vraag 17. Vergelijkt de woningcorporatie de verschillende voorgenen activiteiten onderling op basis van een combinatie van de gehanteerde financiële, inhoudelijke en strategische criteria?

Ja	16%
Grotendeels	33%
Beperkt	35%
Nee	13%
Onbekend	3%

Vraag 18. Hanteert de woningcorporatie kwantitatieve regels bij de onderlinge vergelijken van activiteiten zoals bedoeld bij vraag 17 en het op basis daarvan toekennen van middelen aan de voorgenen activiteiten?

Ja	7%
Grotendeels	33%
Beperkt	31%
Nee	24%
Onbekend	5%

Vraag 19. Is het meerjarenprogramma van activiteiten gestoeld op een dergelijke integrale onderlinge vergelijking van activiteiten?

Ja	15%
Grotendeels	35%
Beperkt	33%
Nee	13%
Onbekend	4%

<sup>437</sup> Naast de twee financiële criteria die op de marktwaarde geënt zijn (vraag 16) noemen twee van de corporaties bij de inhoudelijke criteria de rendementscijfers van aeDex.

<sup>438</sup> Een complex met een relatief lage bedrijfswaarde kan in de komende jaren nog wel een relatief grote positieve bijdrage leveren aan de kasstroom.

Ongeveer de helft van de woningcorporaties vergelijkt altijd of meestal de verschillende voorgenomen activiteiten onderling op basis van een combinatie van de gehanteerde financiële, inhoudelijke en strategische criteria. De overige woningcorporaties doen dit niet of in beperkte mate. Van de woningcorporaties die dit wel doen hanteert ongeveer de helft vaste regels bij de vergelijking van activiteiten en het op basis daarvan toekennen van middelen. Bij ongeveer de helft van de woningcorporaties is het meerjarenprogramma van activiteiten gestoeld op een dergelijke integrale onderlinge vergelijking van activiteiten.

### *Het gebruik van scenario's en alternatieve programma's*

Vraag 20. Vergelijkt de woningcorporatie, ter voorbereiding op de vaststelling van de nieuwe meerjarenbegroting, verschillende beleidsscenario's met elkaar?

Ja	37%
Grotendeels	13%
Beperkt	40%
Nee	10%
Onbekend	1%

Vraag 21. Heeft de woningcorporatie deze beleidsscenario's uitgewerkt in concrete, alternatieve meerjarenprogramma's van activiteiten?

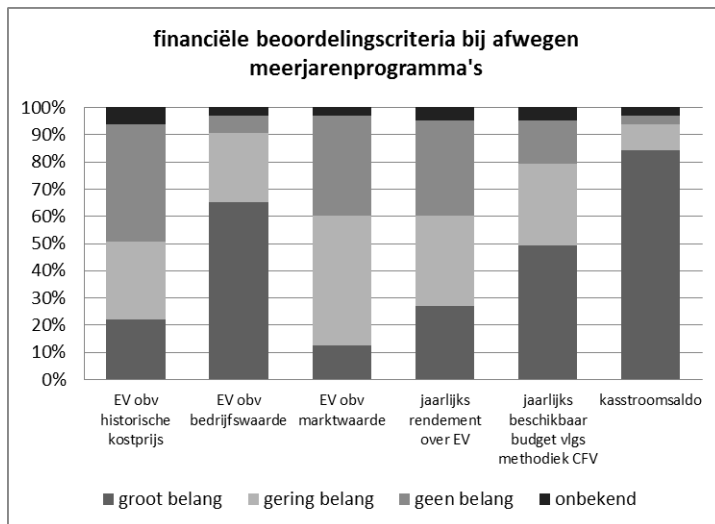
Ja	23%
Grotendeels	19%
Beperkt	33%
Nee	23%
Onbekend	2%

De helft van de woningcorporaties vergelijkt meestal, ter voorbereiding op de vaststelling van de nieuwe meerjarenbegroting, verschillende beleidsscenario's met elkaar. Rond twee vijfde van hen heeft deze beleidsscenario's uitgewerkt in concrete, alternatieve meerjarenprogramma's van activiteiten.

### *Financiële criteria bij de beoordeling van meerjarenprogramma's*

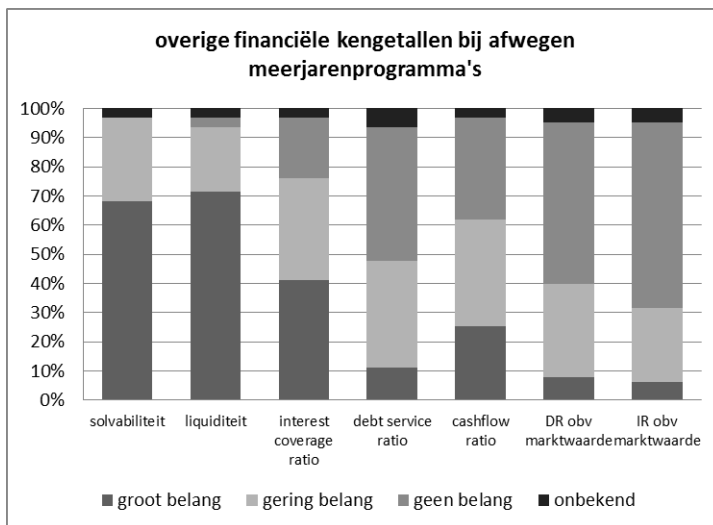
Vraag 22. Welke financiële beoordelingscriteria gebruikt de woningcorporatie bij het afwegen van verschillende meerjarenprogramma's van activiteiten, dan wel bij het nemen van een besluit over het meerjarenprogramma? Welk belang hecht de woningcorporatie hieraan?





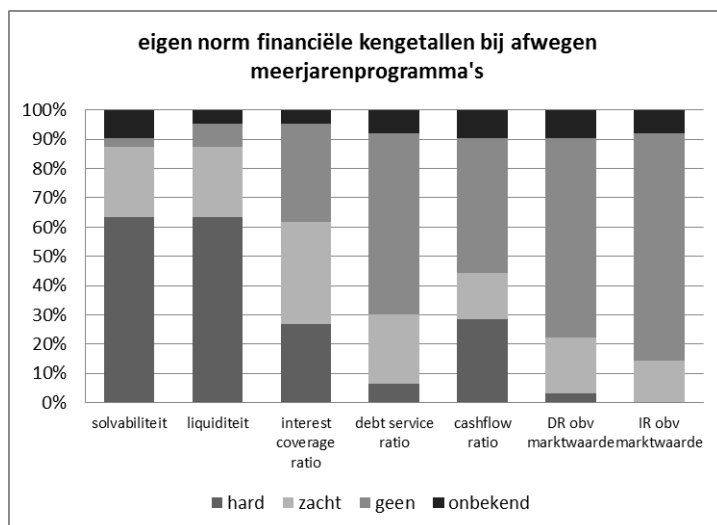
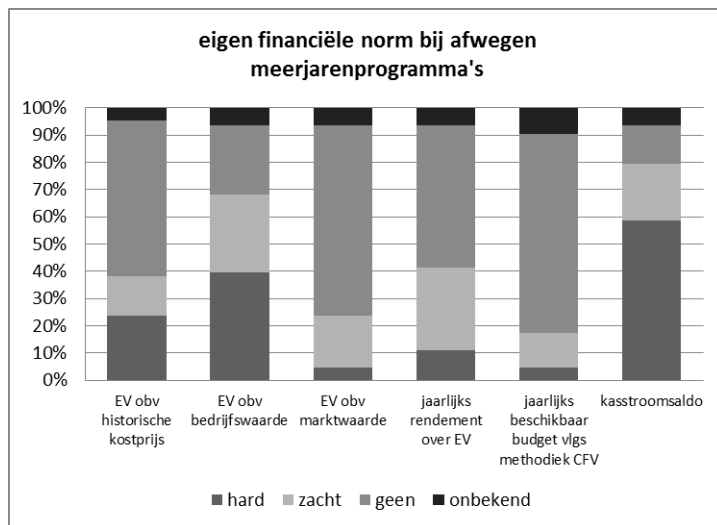
	Groot belang	Gering belang	Geen belang	On-bekend
Eigen vermogen o.b.v. historische kostprijs	22%	29%	43%	6%
Eigen vermogen o.b.v. bedrijfswaarde	65%	25%	6%	3%
Eigen vermogen o.b.v. marktwaarde	13%	48%	37%	3%
Jaarlijks rendement over het eigen vermogen	27%	33%	35%	5%
Jaarlijks beschikbaar budget volgens het CFV	49%	30%	16%	5%
Kasstroomsaldo	84%	10%	3%	3%

Vraag 23. Gebruikt de woningcorporatie in aanvulling op bovenstaande beoordelingscriteria andere kengetallen of ratio's om het effect van programma's van activiteiten te meten? Zo ja, welke? Welk belang hecht de woningcorporatie hieraan?



	Groot belang	Gering belang	Geen belang	On-bekend
Solvabiliteit	68%	29%	0%	3%
Liquiditeit	71%	22%	3%	3%
Interest coverage ratio	41%	35%	21%	3%
Debt service ratio	11%	37%	46%	6%
Cashflow ratio	25%	37%	35%	3%
Direct rendement o.b.v. marktwaaarde	8%	32%	56%	5%
Indirect rendement o.b.v. marktwaaarde	6%	25%	63%	5%

Vraag 24. Heeft de woningcorporatie een eigen norm geformuleerd voor het betreffende criterium of kengetal? Hoe hard is die norm?

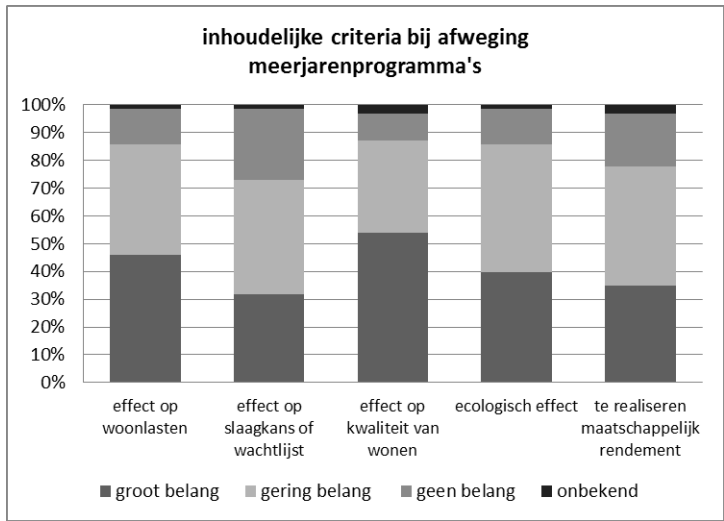


	Hard	Zacht	Geen	On- bekend
Eigen vermogen o.b.v. historische kostprijs	24%	14%	57%	5%
Eigen vermogen o.b.v. bedrijfswaarde	40%	29%	25%	6%
Eigen vermogen o.b.v. marktwaarde	5%	19%	70%	6%
Jaarlijks rendement over het eigen vermogen	11%	30%	52%	6%
Jaarlijks beschikbaar budget volgens het CFV	5%	13%	73%	10%
Kasstroomsaldo	59%	21%	14%	6%
Solvabiliteit	63%	24%	3%	10%
Liquiditeit	63%	24%	8%	5%
Interest coverage ratio	27%	35%	33%	5%
Debt service ratio	6%	24%	62%	8%
Cashflow ratio	29%	16%	46%	10%
Direct rendement o.b.v. marktwaarde	3%	19%	68%	10%
Indirect rendement o.b.v. marktwaarde	0%	14%	78%	8%

Twee soorten variabelen voeren de boventoon in de financiële sturing bij woningcorporaties: kasstroom gerelateerde en vermogens gerelateerde variabelen. De bedrijfswaarde, als saldo van netto contant gemaakte verwachte, toekomstige kasstromen, vormt de brug tussen beide. De historische kostprijs wordt niet (meer) belangrijk gevonden in de sturing. Ook de aan de marktwaarde gerelateerde beoordelingscriteria worden niet veel gebruikt. Het overgrote deel van de woningcorporaties hanteert eigen normen voor de solvabiliteit en liquiditeit, hoewel deze niet altijd hard van karakter zijn. De meerderheid van woningcorporaties hanteert ook een (zachte) norm voor de debt service ratio. Voor het direct en indirect rendement op basis van marktwaarde worden in het algemeen geen normen gebruikt.

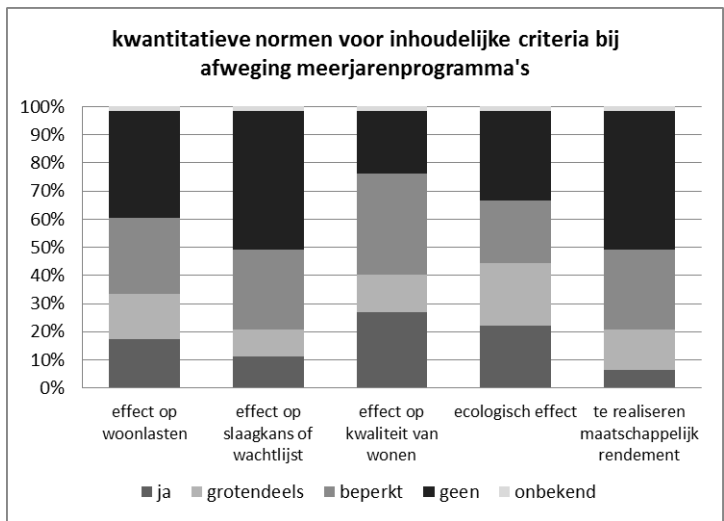
#### *Inhoudelijke criteria bij de beoordeling van meerjarenprogramma's*

Vraag 25. Hanteert de woningcorporatie onderstaande inhoudelijke beoordelingscriteria bij het afwegen van verschillende meerjarenprogramma's van activiteiten, dan wel bij het nemen van een finaal besluit over het meerjarenprogramma? Welk belang hecht de woningcorporatie hieraan?



	Groot belang	Gering belang	Geen belang	On-bekend
Effect op woonlasten	46%	40%	13%	1%
Effect op slaagkans of wachtlijst	32%	41%	25%	2%
Effect op kwaliteit van wonen	54%	33%	10%	3%
Ecologisch effect	40%	46%	13%	1%
Te realiseren maatschappelijk rende-ment	35%	43%	19%	3%

Vraag 26. Heeft de woningcorporatie kwantitatieve normen geformuleerd voor de betref-fende inhoudelijke criteria?



	Ja	Groten- deels	Beperkt	Geen	On- bekend
Effect op woonlasten	17%	16%	27%	38%	2%
Effect op slaagkans of wachtlijst	11%	10%	29%	49%	1%
Effect op kwaliteit van wonen	27%	14%	36%	23%	1%
Ecologisch effect	22%	22%	22%	32%	2%
Te realiseren maatschappelijk rendement	6%	14%	29%	49%	2%

De vragen 25 en 26 zijn vergelijkbaar met de vragen 7 en 8, maar in dit geval hebben de vragen betrekking op het meerjaren programma van activiteiten in plaats van op één afzonderlijke activiteit. De slaagkans acht men van minder belang als beoordelingscriterium dan de beide andere criteria die tezamen aan de 'ijzeren driehoek van de volkshuisvesting' gerelateerd zijn (betaalbaarheid, beschikbaarheid en kwaliteit). Zie verder de toelichting bij de vragen 7 en 8. Opmerkelijk is dat voor vrijwel alle beoordelingscriteria en normstellingen bij de vragen 25 en 26 geldt dat het belang dat de woningcorporaties eraan hechten minder is dan bij de beoordeling van een enkele activiteit. Een verklaring hiervoor is niet direct te geven. Wellicht vinden veel woningcorporaties het te complex om een oordeel te geven over het volkshuisvestelijk effect van het totale voorgenomen activiteitenprogramma, maar acht men zich wel in staat om het effect van een enkele activiteit te benoemen.

#### *Integrale beoordeling van meerjarenprogramma's van activiteiten*

Vraag 27. Vergelijkt de woningcorporatie de financiële en de inhoudelijke gevolgen met elkaar om tot een besluit over het voorgenomen programma van activiteiten te komen?

Ja	27%
Grotendeels	35%
Beperkt	33%
Nee	3%
Onbekend	2%

Vraag 28. Hanteert de woningcorporatie kwantitatieve regels bij de integrale beoordeling van het programma van activiteiten en het op basis daarvan toekennen van middelen aan het voorgenomen programma?

Ja	17%
Grotendeels	30%
Beperkt	35%
Nee	14%
Onbekend	4%

Vraag 29. Zo nee, hanteert de woningcorporatie kwalitatieve regels of uitgangspunten bij een dergelijke integrale beoordeling?

Ja	11%
Grotendeels	0%
Beperkt	56%
Nee	33%
Onbekend	0%

De meerderheid van de respondenten vergelijkt de financiële en de inhoudelijke gevolgen met elkaar om tot een besluit over het voorgenomen meerjaren programma van activiteiten te komen. Iets meer dan de helft van de woningcorporaties hanteert hierbij kwantitatieve regels. Zij die dat niet doen, hanteren in beperkte mate of niet kwalitatieve regels bij zo'n integrale beoordeling.

### *Het gebruik van instrumenten bij de allocatie van middelen*

Vraag 30. Gebruikt de woningcorporatie instrumenten ter ondersteuning bij:

	Ja	Gro- ten- deels	Be- perkt	Geen	Onbe- kend
De financiële beoordeling van voorgenomen projecten of activiteiten?	63%	21%	10%	3%	3%
De inhoudelijke beoordeling van voorgenomen projecten of activiteiten	46%	22%	16%	13%	3%
De strategische beoordeling van voorgenomen projecten of activiteiten	41%	19%	19%	17%	4%
De integrale beoordeling van voorgenomen projecten of activiteiten	30%	19%	25%	22%	4%
De beoordeling van de performance van bestaande vastgoedcomplexen	21%	21%	30%	25%	3%
De onderlinge vergelijking van investeringen of activiteiten	21%	14%	38%	24%	3%
De vergelijking van scenario's bij de meerjarenplanning / -begroting	46%	17%	16%	16%	5%
De beoordeling van en de middelenallocatie bij het opstellen van meerjarenprogramma's	33%	19%	21%	24%	3%
De bepaling van het maatschappelijk rendement van activiteiten	17%	6%	29%	43%	5%

Vraag 31. Heeft uw woningcorporatie behoefte aan(nieuwe) instrumenten ter ondersteuning bij:

	Ja	Mis- schien	Geen	Onbe- kend
De financiële beoordeling van voorgenomen projecten of activiteiten?	20%	25%	44%	11%
De inhoudelijke beoordeling van voorgenomen projecten of activiteiten	14%	38%	40%	8%
De strategische beoordeling van voorgenomen projecten of activiteiten	28%	25%	38%	9%
De integrale beoordeling van voorgenomen projecten of activiteiten	35%	22%	33%	10%
De beoordeling van de performance van bestaande vastgoedcomplexen	24%	32%	35%	9%
De onderlinge vergelijking van investeringen of activiteiten	27%	27%	35%	11%
De vergelijking van scenario's bij de meerjarenplanning / -begroting	28%	14%	49%	9%
De beoordeling van en de middelenallocatie bij het opstellen van meerjarenprogramma's	27%	29%	35%	9%
De bepaling van het maatschappelijk rendement van activiteiten	46%	27%	19%	8%

Het meest gebruikt zijn instrumenten ten behoeve van de financiële beoordeling van activiteiten. Daarbij geldt de aantekening dat veel respondenten voor de onderlinge vergelijking van scenario's of programma's van het financiële ALM-pakket WALs gebruik maken en derhalve de vergelijking van scenario's tot de financiële dimensie beperken. Het minst gebruikt worden instrumenten voor de bepaling van het maatschappelijk rendement van activiteiten. Hieraan is ook de meeste behoefte.

### *Grote en kleine woningcorporaties*

Er is een beknopte analyse uitgevoerd naar de verschillen tussen grote (> 5.000 woningen) en kleine woningcorporaties wat betreft de antwoorden op de enquêtevragen.

Bij de meeste vragen zijn de verschillen tussen grote en kleine woningcorporaties niet opvallend. Dat geldt onder andere voor vraag 7: *hanteert de woningcorporatie onderstaande inhoudelijke beoordelingscriteria bij een beslissing over een voorgenomen investering, beheeractiviteit of dienst?* Vraag 8 (*Heeft de woningcorporatie kwantitatieve normen geformuleerd voor de betreffende inhoudelijke criteria?*) laat grotere verschillen zien. Ter illustratie hieronder de cijfers:

Vraag 7	Van groot belang, allen	Van groot belang, groot	Van groot belang, klein
Effect op woonlasten	62%	73%	52%
Effect op slaagkans of wachtlijst	46%	47%	45%
Effect op kwaliteit van wonen	71%	70%	73%
Ecologisch effect	48%	50%	45%
Te realiseren maatschappelijk rendement	48%	50%	45%



Vraag 8	Ja + groten- deels, allen	Ja + groten- deels, groot	Ja + groten- deels, klein
Effect op woonlasten	32%	42%	20%
Effect op slaagkans of wachtlijst	24%	30%	17%
Effect op kwaliteit van wonen	41%	51%	30%
Ecologisch effect	49%	60%	37%
Te realiseren maatschappelijk rendement	21%	24%	17%

Een vergelijkbaar verschil doet zich voor bij de inhoudelijke beoordelingscriteria op programmatisch niveau (de vragen 25 en 26). Een mogelijke verklaring is dat de grotere woningcorporaties meer capaciteit hebben kunnen besteden aan de operationalisering van de inhoudelijke beoordelingscriteria.

Grote en kleine woningcorporaties verschillen van elkaar wat betreft het belang dat zij hechten aan de verschillende financiële beoordelingscriteria met betrekking tot bestaande vastgoedcomplexen. Grotere woningcorporaties vinden vooral het exploitatieresultaat (op complexniveau) van belang; kleine woningcorporaties vooral de waarde-effecten (bedrijfs-waarde en marktwaarde).

## Conclusies

De antwoorden op de enquêtevragen geven een beeld van de mate waarin de woningcorporaties het beleidsproces rond de allocatie van middelen gestructureerd hebben. Het beeld is echter statistisch gezien onvoldoende betrouwbaar, omdat de groep respondenten onvoldoende representatief is voor de totale groep woningcorporaties; de grote woningcorporaties zijn in de groep respondenten oververtegenwoordigd. De uitkomsten zijn vanwege het verkennende karakter van het onderzoek hier niet voor gecorrigeerd.

Een eerste algemene conclusie is dat bij de beoordeling van de inzet van middelen ten behoeve van voorgenomen activiteiten de financiële criteria meer dan de maatschappelijke (of volkshuisvestelijke) criteria zijn gedefinieerd, gespecificeerd, gekwantificeerd en genormeerd. Het is echter de vraag of de maatschappelijke beoordelingscriteria van minder belang worden geacht of minder doorslaggevend zijn bij de allocatie van middelen dan de financiële. Ook bij een meer impliciet gebruik van maatschappelijke beoordelingscriteria kunnen dergelijke criteria doorslaggevend zijn. Het vergt gedetailleerd veldonderzoek in de vorm van casuïstiek om hier conclusies aan te kunnen verbinden. Overigens wordt aan criteria die politiek-strategisch van aard zijn eveneens een groot belang toegekend. Een meerderheid van woningcorporaties claimt wel de voorgenomen activiteiten integraal te beoordelen, hoewel daar meestal geen vaste procedure voor geldt en er nauwelijks een

vooraf vastgestelde verhouding tussen bedrijfseconomisch offer en maatschappelijke opbrengst wordt gehanteerd<sup>439</sup>.

Opvallend is dat de respondenten bij de beoordeling van afzonderlijke activiteiten de maatschappelijke criteria vaker expliciet hanteren dan bij de beoordeling van meerjaren activiteitenprogramma's. De meeste woningcorporaties plaatsen hun oordeel over een investeringsproject of activiteit in het licht van het geprognosticeerde presteren van andere beoogde activiteiten. Ook ten aanzien van deze onderlinge vergelijking van projecten is het de vraag hoe zwaar de financiële criteria wegen ten opzichte van de inhoudelijke. Dit onderzoek voorziet niet in een antwoord hierop.

Ook de beoordeling van de prestaties van bestaande vastgoedcomplexen (assets) vindt vooral plaats op grond van financiële criteria. Minder dan de helft van de respondenten betreft inhoudelijke beoordelingscriteria bij de prestatiebeoordeling. Indien dergelijke criteria wel een rol spelen worden criteria met betrekking tot verhuurbaarheid en kwaliteit van woning en woonomgeving het meest gebruikt. De bijdrage van de complexen aan woonlastenbeheersing wordt minder vaak genoemd. De bijdrage van complexen aan (gewenste) wijkontwikkelingen en aan aspecten van individueel welzijn worden slechts af en toe genoemd. De meeste enquêtes zijn overigens ingevuld door directeuren of financieel managers / medewerkers. Het valt niet uit te sluiten dat deze functionarissen beperkt zicht hebben op de volledige gereedschapskist van de organisatie met betrekking tot het voorraadbeleid of de vastgoedsturing op tactisch en operationeel niveau waartoe de prestatie-meting van complexen (assets) gerekend mag worden.

Als we de financiële beoordelingscriteria nader beschouwen, zien we dat aan de kasstroom gerelateerde criteria en ratio's in de financiële sturing het meeste belang wordt gehecht. Dat toegekende belang hangt vermoedelijk samen met de kasstroomproblematiek die een toenemend aantal woningcorporaties ervaart in samenhang met de nieuwe op kas-saldi gerichte beoordelingssystematiek van het WSW. Niettemin wordt het sturen op vermogen eveneens van groot belang geacht. Minder belangrijk, maar wel van belang, vindt men het intern rendement als criterium<sup>440</sup>. De relatieve omvang van een besteding acht men van minder belang. Marktwaaarde gerelateerde beoordelingscriteria spelen slechts een beperkte rol in de financiële sturing zowel op het niveau van projecten en bestaande assets (complexen) als op het niveau van de totale portefeuille. De prestatienormen die aan de genoemde criteria en ratio's zijn gekoppeld zijn doorgaans zacht van karakter, met uitzondering weer van de kasstroom gerelateerde criteria en de solvabiliteit. Activiteiten niet zijnde investeringen kennen een minder harde financiële sturing. Mogelijk hangt dit samen met het feit dat de geldstroom die met deze activiteiten samenhangt een beperkt deel van de

<sup>439</sup> De enquête had overigens niet tot doel om uitspraken te doen over de vraag of een explicieter gebruik van maatschappelijke (volkshuisvestelijke) beoordelingscriteria leidt tot betere beslissingen en een optimale inzet van middelen.

<sup>440</sup> Uit de adviespraktijk in de periode 2003-2010 blijkt dat het intern rendement als sturingscriterium nog niet erg bekend is, maar wel aan populariteit wint.

totale kasstroom betreft<sup>441</sup>. Op complexniveau – binnen de bestaande portefeuille – vindt minder financiële sturing plaats. Alleen de bedrijfswaarde wordt met regelmaat als beoordelingscriterium genoemd. De zeggingskracht van de bedrijfswaarde is echter betrekkelijk gering, omdat deze waarde in aanzienlijke mate afhangt van de door de woningcorporatie vastgestelde restant levensduur van het complex. In het beste geval zegt deze levensduur iets over de (woon)kwaliteit van het complex<sup>442</sup>. De waarde zelf biedt informatie over de balans- en vermogenspositie, maar niet (zonder een flinke rekeninspanning) over de salderende kasstroom in enig jaar.

Een nadere beschouwing van de maatschappelijke prestatie- of beoordelingscriteria laat zien dat de slaagkans in de sturing van minder belang wordt geacht dan de andere twee criteria met betrekking tot de ‘ijzeren driehoek van de volkshuisvesting’ (betaalbaarheid en kwaliteit). Ook de criteria met betrekking tot de ecologie en het maatschappelijk rendement blijven achter in het toegekende belang. Mogelijkerwijs hangt deze lagere prioriteit samen met het feit dat de laatst genoemde twee criteria – en zeker het maatschappelijk rendement – (in de enquête) minder concreet (geformuleerd) zijn. Nadere analyse zou aan het licht kunnen brengen of het belang dat aan de slaagkans wordt gehecht correleert met de spanning op de woningmarkt in het werkgebied van de woningcorporatie<sup>443</sup>.

De beknopte analyse van de verschillen tussen grote en kleine woningcorporaties brengt slechts enkele belangrijke verschillen aan het licht. Het meest in het oog loopt de mate waarin de grote woningcorporaties de inhoudelijke beoordelingscriteria op zowel project- als op programmaniveau hebben uitgewerkt in kwantitatieve normen; beduidend meer dan de kleine.

Het materiaal biedt mogelijkheden om meer specifieke analyses uit te voeren. Dat valt echter buiten het bestek van deze studie. Te denken valt aan analyses waarbij typen werkgebieden of de financiële beoordelingscategorieën van het CFV worden onderscheiden.

---

<sup>441</sup> Zie o.a. Van Os, 2010

<sup>442</sup> In de praktijk blijkt dat de restant levensduur in veel gevallen afgeleid is van het bouwjaar van het complex, zonder de feitelijke (door de markt ervaren) kwaliteit in ogenschouw te nemen.

<sup>443</sup> Deze uitwerking valt buiten het bestek van dit verkennend onderzoek.

## Bijlage 3. Chronologisch overzicht van de ontwikkelingen in de corporatiesector

De beschrijving van de ontwikkeling van de corporatiesector is chronologisch. De twee eerste fasen (tot 1945 en 1945 – 1986) behandel ik heel kort (op basis van diverse bronnen waaronder Kempen & Van Velzen, 1988; Van der Woud; 2010, Van Leeuwen & Simons, 2012 en Beekers, 2012) en de periode vanaf 1986 uitgebreider. Voor de beschrijving van de laatste periode gebruikte ik een groot aantal bronnen (wet- en regelgeving, beleidsdocumenten, beleidsadviezen en wetenschappelijke rapporten en artikelen). In het jaar 1986 begint de ambtsperiode van staatssecretaris Heerma, de architect van de verzelfstandiging van de woningcorporaties en de zogenoemde bruteringswet. Het jaar 1992 markeert een kantelpunt; het is het jaar dat het Besluit Beheer Sociale-huursector (BBSH) in werking trad. Dit wetsdocument heeft geleid tot een nieuwe ordening in de corporatiesector, die tot op de dag van vandaag bepalend is voor de maatschappelijke functie van de woningcorporaties.

### De periode tot Heerma

#### *Woningcorporaties in de periode 1850 - 1945*

Woningcorporaties maken al meer dan honderd jaar deel uit van ons maatschappelijk bestel. De eerste woningcorporatie in Nederland is de *Vereeniging ten behoeve der Arbeidersklasse* te Amsterdam, opgericht in 1852. De grote woningnood in Amsterdam en de slechte woonomstandigheden van arbeiders waren de belangrijkste drijfveren van de initiatiefnemers (Gerrichhauzen, 1990). Al spoedig werd dit initiatief elders in Amsterdam en Nederland nagevolgd door fabrikanten, notabelen, arbeidersbewegingen en kerken. De bezorgdheid van deze initiatiefnemers was niet overdreven. Aan het eind van de negentiende eeuw – er waren toen ca. 40 woningcorporaties opgericht en slechts een paar duizend woningen gebouwd – bestond de Nederlandse woningvoorraad voor bijna 30% uit eenkamerwoningen, overwegend zonder privaat. Nog eens bijna 30% van de woningvoorraad omvatte tweekamerwoningen. Een aanzienlijk deel van die tweede kamers betrof een donkere berging of een keukennis. In die 60% (ca. 600.000 woningen) woonden naar schatting ruim twee miljoen mensen (Van der Woud, 2010). In de bijna 50 jaar na de oprichting van de eerste woningcorporatie was er in Nederland ten aanzien van de huisvesting van de arbeiders nog maar weinig veranderd. Duidelijk was dat de overheid moest ingrijpen. In opdracht van de Maatschappij tot Nut van 't Algemeen stelden H.L. Drucker, H.B. Greven en J. Kruseman het rapport *Het vraagstuk der volkshuisvesting* op, waarin een pleidooi werd gehouden voor leningen of garanties van de overheid om de problemen met de volkshuisvesting op te lossen. Volgens de rapporteurs waren veel woningen erg slecht, ze drongen aan op afbraak en herbouw van oude buurten en nieuwbouw in stadsuitbreidingsgebieden. Het Kabinet-Pierson baseerde de Woningwet van 1901 vrijwel geheel op de ideeën uit dit rapport (Kempen & Van Velzen, 1988).

Dankzij de Woningwet van 1901 konden woningcorporaties, die *“uitsluitend in het belang van de volkshuisvesting werkzaam zijn”* overheidssteun ontvangen. In de meeste gemeenten werden vanaf dat jaar woningcorporaties opgericht. Ook ontstonden de eerste gemeentelijke woningbedrijven. In de eerste periode na de inwerkingtreding van de Woningwet worden zo’n duizend woningcorporaties opgericht, in verreweg de meeste gevallen woningbouwverenigingen. Tot de tweede wereldoorlog werden ongeveer 1 miljoen woningwetwoningen gebouwd (Gerrichhauzen, 1990).

### *Woningcorporaties in de periode 1945 - 1986*

Vanwege de oorlogsschade, de bouwstop gedurende de oorlogsjaren, maar vooral vanwege demografische ontwikkelingen ontstond er na de tweede wereldoorlog een steeds maar toenemende woningnood<sup>444</sup>. Woningcorporaties krijgen een belangrijke rol in de wederopbouw en maken dat ook waar; in de periode 1945-1970 bouwden de woningcorporaties ca. 530.000 woningen (gemiddeld ruim 22.000 per jaar) en in de periode 1970-1992 nog eens ca. 910.000 woningen (gemiddeld ruim 41.000 per jaar), overigens met aanzienlijke leningen en subsidies van de overheid. De omvang van voorraad huurwoningen van woningcorporaties nam toe van 196.000 direct na de oorlog tot 1.607.000 woningen in 1987 en ca. 2.350.000 in 2010 (bron: CBS).

In 1964 verscheen het advies van de staatscommissie De Roos in een tijd dat de overheid met de hand aan de subsidiekraan de bouwprogramma’s bepaalde. In zekere zin waren woningcorporaties taakorganisaties van de overheid; “hun positie als zelfstandige opdrachtgever was uitgehold” (Van der Schaar, 2003: 12). De commissie stelde dat “het instituut woningcorporaties moet worden gewaardeerd als een vorm van particulier initiatief, voortgekomen uit en in stand gehouden door vrije maatschappelijke krachten.” (geciteerd door Van Leeuwen & Simons, 2012: 16). “De commissie bepleitte een brede taakstelling voor corporaties, vrije concurrentie met commerciële partijen, en minder intensieve steun van het rijk. De financiële zelfstandigheid moest worden vergroot [...]; 75% van de exploitatieoverschotten zou naar de eigen reserve gaan (PvO: de rest in de door de overheid beheerd fonds). De beleidsmatige zelfstandigheid van de instellingen moest worden vergroot door een eigen rol als opdrachtgever en door een grote vrijheid van besteding”. De financiële onafhankelijkheid hing samen met het afschaffen van de terugbetalingsplicht van overtollige overheidssubsidies, een regeling die al van voor de oorlog stamde. Dat duurde nog even; het definitieve besluit hierover nam minister Bogaers uiteindelijk met als argument dat de geldende ordening de garantie bood dat de middelen niet uit de sector zouden weglekken. Met de nieuwe Woningwet in 1965, en met de wijziging daarvan in 1977 werd de financiële en beleidsmatige verzelfstandiging wettelijk verankerd, nader uitgewerkt in het Besluit Toegelaten Instellingen Volkshuisvesting (BTIV) en het Besluit Geldelijke Steun Volkshuisves-

---

<sup>444</sup> In de periode 1945-1960 steeg het aantal inwoners met 22,5% (1,5% per jaar). In de periode 1960-1970 met nog eens ruim 14% (1,4% per jaar): de zogenaamde *babyboom*. Vanaf 1970 zwakt de groei af (0,7% per jaar) (bron: CBS).

ting (BGSV). (Van der Schaar, 2003: 13)<sup>445</sup>. Sturing van het corporatiegedrag met subsidie – de “gouden koorden” – bleef echter ondanks de beoogde verzelfstandiging ruimschoots mogelijk. Volgens Van Leeuwen & Simons (2012) kwam van het door De Roos beoogde ondernemerschap nog niet veel terecht.

### **De periode Heerma (1986 – 1994)**

In 1987 verschijnt in opdracht van staatssecretaris Heerma de nota *Volkshuisvesting in de jaren negentig*. Deze nota markeert een belangrijke wijziging in de rol en positie van woningcorporaties.

Belangrijke thema's in de nota zijn de volgende:

- concentratie van financiële steun op diegenen die niet of onvoldoende kunnen voorzien in hun huisvesting;
- grotere vrijheid, maar ook een grotere verantwoordelijkheid voor gemeenten en woningcorporaties bij het bepalen van het lokale volkshuisvestingsbeleid;
- maximale inspanningen ter beperking van de scheve verdeling van de voorraad huurwoningen;
- bevordering van het eigenwoningbezit, waartoe ook het op verantwoorde wijze het verkopen van huurwoningen een bijdrage kan leveren.

Heerma zegt er zelf het volgende over: “Mijn doel is een goed en betaalbaar volkshuisvestingsbeleid. Dit is deels op een – geleidelijke – sanering van lopende subsidieverplichtingen gericht, zodat in de toekomst vrijheidsgraden in het gedrag van marktpartijen en overheden kunnen toenemen. [...] Het is gericht op een ander niveau van besluitvorming, door decentralisatie, verzelfstandiging en versterking van de marktwerking.” (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1989a).

In 1992 treedt het Besluit Beheer Sociale Huursector (BBSH) in werking. Het werkdomein van de woningcorporaties is in het BBSH als volgt omschreven: woningcorporaties zijn “uitsluitend [actief] op het gebied van de volkshuisvesting” (BBSH, art. 11, lid 1). Het BBSH omvat vanaf ultimo 2001 zes prestatievelden die als volgt, samengevat, omschreven kunnen worden<sup>446</sup>:

1. De toegelaten instelling huisvest bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting.
2. De toegelaten instelling draagt zorg voor het beheren van haar woningen en de direct daaraan grenzende woonomgeving en draagt zorg voor het bouwen, verwerven, bezwaren en slopen van woningen zodanig dat zo veel mogelijk wordt voldaan aan de ei-

<sup>445</sup> Het betrof een bedrag van ca. twee miljard gulden (toenmalig prijspeil).

<sup>446</sup> In 1998 en 2001 zijn nieuwe prestatievelden aan het BBSH toegevoegd (zie het vervolg van de historische beschrijving)

sen die ter plaatse redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van woningen.

3. De toegelaten instelling draagt bij aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar haar woningen gelegen zijn.
4. De toegelaten instelling draagt bij aan het volgens redelijke wensen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven.
5. De toegelaten instelling betreft haar huurders bij beleid en beheer.
6. De toegelaten instelling voert een zodanig financieel beleid en beheer, dat haar voortbestaan in financieel opzicht is gewaarborgd en zet de middelen die zij niet dient aan te houden als waarborg voor haar voortbestaan, in ten behoeve van de volkshuisvesting.

De inhoudelijke prestatievelden (1 t/m. 4) laten ruimte voor interpretatie met als gevolg dat in en over de corporatiesector een langdurig debat gevoerd wordt over de grenzen van het werkdomein. In de navolgende paragrafen worden de achtereenvolgende stadia van dit debat toegelicht.

Artikel 22 van de Grondwet luidt: *“Bevordering van voldoende woongelegenheid is voorwerp van zorg der overheid”*. De overheid heeft een belangrijk deel van die zorg in handen gelegd van de woningcorporaties. De belangrijkste regelgeving voor woningcorporaties is neergelegd in de Woningwet (van 1901) en uitgewerkt in het Besluit Beheer Sociale-huursector (BBSH). Het Besluit, op 9 oktober 1992 onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Heerma in werking getreden, geeft regels voor instellingen die werkzaam in het belang van de volkshuisvesting. Allereerst regelt het BBSH de toelating van instellingen. De woningcorporatie is een toegelaten instelling als bedoeld in artikel 70 van de Woningwet. Een dergelijke toegelaten instelling verplicht zich om ingevolge de Woningwet (artikel 70, lid 1) en het BBSH (art. 11, lid 1) werkzaam te zijn *“uitsluitend op het gebied van de volkshuisvesting”* en (ingevolge de Woningwet, artikel 70) *“niet beogen uitkeringen te doen anders dan in het belang van de volkshuisvesting”*.

Het gebied van de volkshuisvesting omvat volgens het BBSH, samengevat, het bouwen, verwerven, bezwaren, vervreemden, slopen, onderhouden, verbeteren, toewijzen en verhuren van woongelegenheden en onroerende aanhorigheden. Daarnaast vallen het in stand houden en het verbeteren van de *“direct aan de woongelegenheden en aanhorigheden grenzende omgeving”* en het aanbieden van diensten *“die rechtstreeks verband houden met de bewoning”* eveneens onder het gebied van de volkshuisvesting.

Bovenstaande omschrijving van het gebied van de volkshuisvesting beperkt de toegelaten instelling niet ten aanzien van de markt, oftewel de doelgroepen die zij wil bedienen. De Woningwet (artikel 70c, lid 1) geeft echter wel een voorkeur aan ten aanzien van de te bedienen markt: *“de toegelaten instellingen huisvesten bij voorrang personen die door hun inkomen of door andere omstandigheden moeilijkheden ondervinden bij het vinden van hun passende huisvesting”*. Het BBSH ondersteunt deze voorkeur impliciet door grenzen te stel-

len aan *“de kosten van het in eigendom verkrijgen van woningen”*. Deze mogen niet hoger zijn dan of gelijk zijn aan €200.000, tenzij de woningcorporatie aannemelijk maakt, dat *“die werkzaamheden hebben bijgedragen aan de beleidsresultaten”* die voortvloeien uit de artikelen 11 en 12 van het BBSH<sup>447</sup>. Het BBSH stelt tevens (artikel 13, lid 2) dat de toegelaten instelling woningen bouwt of verwerft op een zodanige wijze, *“dat aan woningzoekenden [PvO: met recht op huurtoeslag] zo veel mogelijk een woning [PvO: met een rekenhuur onder de aftoppingsgrens van de huurtoeslag] kan worden verhuurd”*.

Het BBSH geeft (in artikel 13) nadere uitwerking aan de Woningwet door middel van eisen ten aanzien van de passendheid van de woning wat betreft de relatie tussen prijs en inkomen: *“de toegelaten instelling geeft (...) bij het verhuren van woningen met een rekenhuur (...) die gelijk is aan of lager is dan de aftoppingsgrens (...) zo veel mogelijk voorrang aan woningzoekenden die een zodanig (...) inkomen genieten, dat zij een beroep kunnen doen op een huurtoeslag (...)”*. De woningcorporatie mag tevens een inkomenstoets verbinden aan de verhuur van goedkope woningen. De woningcorporatie is hier echter niet toe verplicht; in een aantal regionale woonruimteverordeningen blijft die toets dan ook achterwege<sup>448 449</sup>. Voorts stelt de wetgever eisen aan de verkoopprijs bij vervreemding, aan de jaarlijkse huur-aanpassing per 1 juli en aan het beslag op de huurtoeslag. Deze laatste eis is evenwel zacht van karakter: de woningcorporatie *“streeft ernaar”* dat bij het verhuren van haar woningen *“door huurders in een zo gering mogelijke mate een beroep wordt gedaan op bijdragen op voet van de Wet op de huurtoeslag”*<sup>450</sup>.

Ook de kwaliteit van de woningvoorraad van de toegelaten instelling valt binnen de reikwijdte van zorg van het BBSH (artikel 12): de woningcorporatie zet haar middelen bij het bouwen, verwerven, verbeteren etc. zodanig in *“dat zo veel mogelijk wordt voldaan aan de eisen die ter plaatse in het belang van de huisvesting van de bevolking redelijkerwijs kunnen worden gesteld aan de kwaliteit van woongelegenheden”*. Het BBSH stelt geen generieke

<sup>447</sup> In juni 2009 heeft minister Van der Laan besloten om deze grens naar (gemiddeld) € 240.000 op te trekken vanwege de stagnatie in de bouw als gevolg van de kredietcrisis.

<sup>448</sup> In juni 2009 heeft het Kabinet Balkenende IV ingestemd met een voorstel om de Huisvestingswet te herzien. De gemeente kan door middel van een verordening een huisvestingsvergunning verplicht stellen zodat zij controle kan uitoefenen op de verdeling van goedkope huurwoningen. Dat mag de gemeente alleen als de eigen bewoners met een laag inkomen nauwelijks kans hebben op een goedkope woning. Een dergelijke verordening zal altijd tijdelijk van aard zijn.

<sup>449</sup> In het chronologisch overzicht komen we later nog terug op de meer recente regelgeving vanuit ‘Europa’, die onder meer betrekking heeft op het passend toewijzen van woningen die met staatssteun gerealiseerd zijn.

<sup>450</sup> Om de groei van de uitgaven voor de huursubsidie te beperken voerde staatssecretaris Tommel in 1997 het *Besluit Prestatienormering huursubsidie* in. Deze normering hield in dat gemeenten slechts in zeer beperkte mate bij nieuwe verhuringen een woning boven de aftoppingsgrens mochten toewijzen aan huishoudens die recht hadden op huursubsidie. Hiermee wilde Tommel de zogenaamde dure scheefheid indammen. Dit Besluit is per 1 januari 2006 vervallen. Sinds 1 januari 2008 zijn om praktische redenen ook de zogenoemde passendheidstoets en de verhuisnorm uit de *Wet op de huurtoeslag* geschrapt. Daarnaast werd de huursubsidie-uitgavennorm ingevoerd. Bij overschrijding van de norm kregen verhuurders een boete opgelegd. Er zijn weliswaar boetes opgelegd, maar deze zijn nooit geïnd. Door een uitspraak van de bestuursrechter van de Raad van State behoorde de prestatienormering na korte tijd tot het verleden.



kwaliteitseisen, maar verwijst naar lokale afspraken. Uiteraard gelden daarnaast de algemene regels die het Bouwbesluit stelt aan nieuw te bouwen en aan bestaande woningen.

De financiële verzelfstandiging van de woningcorporaties in 1995 (de zogenoemde brutering) vormde de logische sluitsteen van de verzelfstandiging van de woningcorporaties die met het in werking stellen van het BBSH was begonnen. De brutering hield, kort gezegd, in dat de financiële verplichtingen van woningcorporaties die voortvloeiden uit de met het rijk afgesloten leningen werden weggestreept tegen de subsidierechten van de woningcorporaties. Dit leidde tot een forse balansverkortings bij de rijksoverheid en tot de introductie van het *revolving fund* mechanisme in de corporatiesector: het financieel rendement van bouwen en beheeren zou in ieder geval een vergoeding voor de geldontwaarding moeten opleveren (en in aanvang een groei van de financiële risicobuffer in de sector). Vanwege dit gewenste mechanisme werden in een reeks van jaren voorafgaand aan de brutering de huren van corporatiewoningen flink verhoogd. Direct na de brutering werd deze ruimte voor boven-inflatore huurverhoging grotendeels teniet gedaan.

## De periode na Heerma

### *Staatssecretaris Tommel (1994-1998) en het prestatieveld 'leefbaarheid'*

Het BBSH was in de oorspronkelijke vorm geen lang leven beschoren. In zijn toezichtsbrief van 28 juni 1995 stelde staatssecretaris Tommel, in navolging van de bedrijfstakcode van NWR / NCIV, dat alle activiteiten van woningcorporaties aantoonbaar aan de volkshuisvestelijke doelstellingen ten goede moesten komen (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1995). Eén van de belangrijke wijzigingen van het BBSH in 1997 had hierop betrekking: *“het zogenaamde noodzakelijkheidscriterium stelde dat nevenactiviteiten en verbindingen met andere rechtspersonen alleen zijn toegestaan indien deze noodzakelijk zijn om de kerntaken uit te voeren zoals die in de verantwoordingsvelden zijn aangewezen”* (formulering van Van der Schaar, 2003). Per 1 januari 1997, verruimde Tommel het werkgebied met de zorg voor de leefbaarheid van buurten en wijken; een lastig in te kaderen begrip. De woningcorporatie wordt geacht *“bijdragen”* te leveren *“aan de leefbaarheid in de buurten en wijken waar de woongelegenheden van de corporatie gelegen zijn”* (artikel 12a). Het artikel legt beperkingen op aan de activiteiten van woningcorporaties. Het toegestane werkgebied in het kader van de leefbaarheid omvat, samengevat, het bouwen, verwerven, bezwaren, vervreemden, slopen, onderhouden, verbeteren, toewijzen en verhuren van *“andere gebouwen dan woongelegenheden”*. Deze omschrijving biedt de woningcorporatie de mogelijkheid om zowel maatschappelijk als commercieel vastgoed te realiseren en te exploiteren. Voorwaarde is wel dat de inspanningen gericht moeten zijn op de buurten waar de woningcorporatie woningen bezit. Lid 3 van dit artikel benadrukt dit nog eens: *“[...] indien zij zich daarbij de uitvoering van het eerste lid als enige of voornaamste doel stelt”*. De woningcorporatie hoeft zich in het kader van leefbaarheid niet te beperken tot het realiseren, exploiteren en/of vervreemden van vastgoed, maar kan ook *“andere werkzaamhe-*

den [verrichten] die ten goede komen aan het woongenot in een buurt of wijk". Het BBSH geeft hiervoor geen nadere omschrijving<sup>451</sup>.

*Staatssecretaris Remkes (1998-2002) en minister Kamp (2002-2003) en het beoogde inhoudelijke rijksbeleidskader alsmede het prestatieveld 'huisvesting voor zorgbehoevenden'*

Eind 1999 verscheen de Ministeriële circulaire MG-99-23 (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 1999). Hierin geeft staatssecretaris Remkes, opvolger van Tommel, ruimte aan woningcorporaties om nevenactiviteiten te ondernemen die formeel buiten het werkgebied volgens het BBSH vallen, maar wel een volkshuisvestelijk karakter hebben, samenhangen met de kernactiviteiten en plaatsvinden in gebieden waar de woningcorporatie bezit heeft. Deze nevenactiviteiten dienen dan wel vooraf te worden gemeld bij de Inspectie Volkshuisvesting. Tevens formuleert de staatssecretaris in de MG enkele criteria waaraan de nevenactiviteiten getoetst worden. Deze criteria zijn onder meer dat de nevenactiviteiten slechts een beperkt financieel risico voor de woningcorporatie mogen opleveren, dat de nevenactiviteiten als belastingplichtige activiteiten beschouwd dienen te worden, dat de omvang van de nevenactiviteiten beperkt dient te zijn en dat het toezicht niet belemmerd mag worden.

In november 2000 brengt het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer onder verantwoordelijkheid van staatssecretaris Remkes de *"Nota Wonen in de 21ste eeuw; Mensen, wensen, wonen"* uit (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2000). Volgens de nota dient het werkdomein voor woningcorporaties verbreed te worden tot *'wonen, woondiensten en woonmilieus'*. In de nota is het voornemen opgenomen om scherper te formuleren welke maatschappelijke prestaties van woningcorporaties verwacht worden, vast te leggen in een nieuw rijksbeleidskader. Het betreft:

1. Het verruimen van de slaagkansen en de keuzemogelijkheden van woningzoekenden met een bescheiden inkomen;
2. Het beperken van de woonlasten voor lagere inkomensgroepen;
3. Het creëren van huisvestingsmogelijkheden voor dak- en thuislozen, asielzoekers en anderen in een kwetsbare positie;
4. Het versterken van de samenhang tussen woon- en zorgdiensten en het verbreden van het assortiment aan woondiensten;
5. Het vergroten van de differentiatie van het woningaanbod en het verhogen van de woonkwaliteit;
6. Het bevorderen van het eigenwoningbezit en -beheer, in het bijzonder onder lagere inkomensgroepen<sup>452</sup>;

---

<sup>451</sup> Tommel voerde deze wijzigingen door mede naar aanleiding van een advies van Lindeman et al (1997).

7. Het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving in buurten en wijken en het versterken van de sociale samenhang;
8. Het realiseren van duurzame, levensloopbestendige en energiezuinige woningen en woonmilieus;
9. Het vergroten van de zeggenschap van bewoners over woning en woonmilieu, zowel bij de ontwikkeling van nieuwe als bij het beheer van bestaande;
10. Het verbeteren van het functioneren van de woningmarkt.

Van de tien bovengenoemde prestatie-eisen is een klein aantal in het bestaande beleidskader geïntegreerd. De derde en vierde eis (kwetsbare groepen en de samenhang tussen woon- en zorgdiensten) zijn als artikel 12b in het BBSH opgenomen (zie verderop). Het verhogen van de kwaliteit van de leefomgeving (eis 7) was ten tijde van de Nota Wonen al een prestatieveld in het BBSH, zij het dat de nota nadrukkelijker aangaf dat het versterken van de sociale samenhang ook onder de verantwoordelijkheid van de woningcorporatie zou moeten vallen. Het vergroten van de zeggenschap van bewoners (eis 9) heeft geleid tot nieuwe wetgeving<sup>453</sup>. Uiteindelijk is het nieuwe beleidskader en de daaraan gekoppelde omvorming van de Woningwet in een nieuwe Woonwet er niet gekomen.

Het werkdomein van de woningcorporaties dient volgens de Nota wettelijk te worden omschreven als *‘werkzaam op het gebied van wonen, woondiensten en woonmilieus’*. De woningcorporaties hebben daarbinnen twee kerntaken: de zorg voor huisvesting van mensen met een kwetsbare positie op de woningmarkt en het bijdragen aan de duurzaamheid en leefkwaliteit van woongebieden. Alle activiteiten die de woningcorporatie onderneemt moeten, net als onder Tommel, *“ondubbelzinnig aan deze kerntaken bijdragen”*. De nota geeft enkele voorbeelden: het zelf verlenen van zorg valt buiten het werkdomein. Investeren in vastgoed ten behoeve van zorgverlening valt er binnen. Het *“zomaar”* ontwikkelen van een bedrijfsterrein *“zal de toets niet doorstaan”*. De integrale herontwikkeling van een woongebied waar de woningcorporatie een groot aantal woningen in bezit heeft, maar waar ook een bedrijfsterrein in ligt, in de meeste gevallen wel. Het deelnemen in rechtspersonen die ook buiten het werkdomein van woningcorporaties actief zijn, is in principe alleen toegestaan als het gaat om deelname in een wijkontwikkelingsmaatschappij (samen met marktpartijen als projectontwikkelaars en financiers).

Eind 2001 verschijnt een nieuwe Ministeriële circulaire (MG 01-26) waarin Remkes tracht de toegestane activiteiten nader in te kaderen. Inzet blijft de verruiming van de kernactiviteiten. Zo is het verzorgen van het onderhoud van woningen van derden (in VVE-verband)

---

<sup>452</sup> In de nota Mensen wensen wonen legde Remkes de woningcorporaties de verplichting op om jaarlijks, 10 jaar lang, 50.000 bestaande huurwoningen te verkopen. Later trok Remkes deze verplichting weer in, zodat Aedes bereid was om het Nationaal Akkoord Wonen te ondertekenen. Het akkoord betreft onder meer het aanpassen van de bestaande sociale huurvoorraad aan de gangbare toegankelijkheidseisen, het realiseren van woonzorgcomplexen, de herstructurering van achterstandswijken en het handhaven van de huursubsidie.

<sup>453</sup> Wet op het overleg huurders verhuurder (29 juni 1998)

toegestaan. Dat geldt ook voor het ontwikkelen en exploiteren van maatschappelijk vastgoed en van bedrijfsruimten en voor het vervullen van een rol bij het tot stand brengen van service- en dienstenpakketten en van zorgarrangementen. In alle gevallen geldt wel de eis dat deze activiteiten plaatsvinden in een buurt of wijk waarin de woningcorporatie een substantieel deel van de woningen bezit. De criteria die in de MG 99-23 zijn genoemd blijven ook wat Remkes betreft onverkort van toepassing.

November 2001 is het voorsnog laatste prestatieveld aan het BBSH toegevoegd: “De toegelaten instelling draagt bij aan het volgens redelijke wensen tot stand brengen van huisvesting voor ouderen, gehandicapten en personen die zorg of begeleiding behoeven” (artikel 12b). Lid 2 van dit artikel beschrijft de beperkingen. Ten eerste gaat het om “het bouwen en exploiteren van woon-zorgcomplexen en de daarbij behorende gemeenschappelijke ruimten en fysieke zorginfrastructuur, van projecten voor begeleid wonen en van vastgoed met een woon- of verblijffunctie voor de bewoners van instellingen in de verzorging, verpleging of opvang”. Ten tweede kunnen de inspanningen van de woningcorporatie betrekking hebben op “het leveren van een bijdrage aan de totstandkoming van arrangementen met betrekking tot wonen, zorg- en dienstverlening, die [...] het zelfstandig wonen bevorderen”. Ten derde kunnen woningcorporaties “een bemiddelende rol voor bewoners met betrekking tot zorg- en dienstverlening” vervullen.

Niettegenstaande deze verruiming was de oneigenlijke concurrentie met marktpartijen eveneens een zorg van Remkes. Staatssecretaris Remkes meldde de corporatiesector kort na zijn aantreden in 1998 aan bij de werkgroep Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit (MDW). In februari 2000 bracht de werkgroep het advies “Corporaties tussen vangnet en vrijhandel” uit (Kamminga et al, 2000). Hierin is te lezen dat het speelveld ten opzichte van marktpartijen als pensioenfondsen, ontwikkelaars en beleggers bij woningcorporaties werd verstoord door een aantal vrijstellingen op het gebied van de overdrachtsbelasting, vennootschapsbelasting, bouwleges en de borging van leningen. De werkgroep adviseerde onder meer om de subjectieve vrijstelling van vennootschapsbelasting en de vrijstelling voor overdrachtsbelasting af te schaffen. Staatssecretaris Remkes nam beide aanbevelingen uiteindelijk over. Per 1 januari 2003 is onder het bewind van minister Kamp de vrijstelling overdrachtsbelasting afgeschaft. Per 1 januari 2006 en 1 januari 2008 volgde, na een langdurig landelijk debat, in twee fasen de afschaffing van de subjectieve vrijstelling van vennootschapsbelasting eerst over de commerciële activiteiten en vervolgens over alle corporatieactiviteiten (VSO1 en VSO2).

#### *Minister Dekker (2003-2006) en minister Winsemius (2006-2007) en nieuwe vormen van governance*

In mei 2005 verschijnt een rapport van de Commissie De Boer, geschreven in opdracht van Aedes en het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (De Boer, 2005). De aanbevelingen van de commissie zijn ingrijpend: zij stelt onder andere een nieuw BBSH voor, een omvorming van het CFV in een contracterings- en activeringsinstituut

en een nadrukkelijke rol voor gemeenten. De Minister beperkt zich in de optiek van de commissie tot de rol van ‘systeemverantwoordelijke’. Tevens formuleert de commissie een voorstel voor de primaire verantwoordelijkheden van woningcorporaties:

- *“U spant zich in om de sociaal zwakkeren in de samenleving te huisvesten, nader aan te duiden in de vorm van een prijsgrens voor de woningen waarop u zich richt;*
- *Daartoe bouwt u, u verwerft en verkoopt, u beheert en verhuurt sociale huurwoningen voor minder draagkrachtigen;*
- *U optimaliseert de kwaliteit van de woningen en de directe leefomgeving;*
- *Jaarlijks geeft u inzicht in de investeringscapaciteit van uw corporatie en geeft u ook aan hoe u die gaat inzetten ten behoeve van uw maatschappelijke doelstelling;*
- *Indien dat niet ten koste gaat van voornoemde primaire verantwoordelijkheden, mag u ook het bouwen, exploiteren en beheren van maatschappelijk vastgoed tot uw primaire verantwoordelijkheid rekenen.”*

Uitwaaiëring van activiteiten is in de ogen van commissie De Boer ook geoorloofd, zij het onder voorwaarden. Uitwaaiëring naar de markt is toegestaan, indien er sprake is van een gelijk speelveld en de activiteiten van de woningcorporatie NMa- en Europa-proof<sup>454</sup> zijn. Bij uitwaaiëring naar andere sectoren moet sprake zijn van een deugdelijke argumentatie vanuit het vastgoedbelang van de woningcorporatie, dient er een bedrijfseconomische onderbouwing te liggen alsmede een legitimerend contract met de partij wier terrein wordt betreden en een scherpe toets door de Raad van Commissarissen.

Kort na Commissie De Boer publiceert de Commissie Sas, in opdracht van de verenigingscommissie ‘Overheid, corporatie, burger’ van Aedes, haar bevindingen (Sas, 2005). De commissie stelt dat *“de mate van presteren en de transparantie van beleidskeuzen [van woningcorporaties] soms terecht ter discussie staan”*. De legitimiteit van de corporatie-inzet brokkelt af. Woningcorporaties dienen geworteld te zijn in de lokale samenleving, maar dienen ook een bijdrage te leveren aan landelijke volkshuisvestelijke doelen. Als kader voor die laatstgenoemde bijdrage dient de overheid te zorgen voor een beleidsinhoudelijk referentiekader. Dat kader moet echter geen beperking vormen voor het werkkterrein van woningcorporaties, *“maar binnen de ruimte voor ondernemerschap richting aangeven waarop de maatschappij de prestatie van de branche beoordeelt”*. Dit vergt een omslag in het denken: *“van ‘het mag niet tenzij het BBSH zegt dat het wel mag’ naar ‘het mag als...’”*. Vertrouwen en legitimatie moeten echter wel verdiend worden volgens de commissie. Legitimatie zoek je lokaal en door je als woningcorporatie te binden aan landelijke problematieken zoals de woningproductie, huisvesting voor dak- en thuislozen etc. De commissie haalt de WRR-nota ‘Vertrouwen in de buurt’ aan (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, 2005) door te stellen dat woningcorporaties een bijzondere rol hebben bij het versterken van het ‘sociale kapitaal’ (de inbreng en inzet van bewoners en gebruikers van buurten)

<sup>454</sup> De NMa betreft de Nederlandse Mededingingsautoriteit (nu onderdeel van de Autoriteit Consument & Markt).

in de samenleving. Woningcorporaties moeten *“met lef”* op zoek naar maatschappelijke opgaven in de samenleving. Een dergelijke rol gedijt vooral in een netwerksamenleving met sterk ontwikkeld maatschappelijk middenveld. De commissie signaleert ook dat woningcorporaties *“veel waarde toekennen aan instrumenten voor financiële monitoring en verantwoording, maar nog weinig vertrouwen hebben in instrumenten die de maatschappelijke prestaties en de wijze waarop die tot stand komen in beeld brengen”* en pleit daarom voor de ontwikkeling van een maatschappelijke prestatie-index.

Later in het druk met nota's bevolkte jaar 2005 publiceert de VROM-raad haar advies 'Voorbij of vooruit, woningcorporaties aan zet' (VROM-raad, 2005). De vrijblijvendheid ten aanzien van de doelen en activiteiten noemt de Raad het kernprobleem van de woningcorporatiesector. Woningcorporaties kunnen hun legitimiteit herwinnen door zich met nadruk te richten op de emancipatie van bepaalde doelgroepen en op erkende maatschappelijke opgaven. De missie van woningcorporaties ligt op de woningmarkt en in de buurten. Woningcorporaties kunnen bijdragen aan de marktstabiliteit door het tegengaan van selectie (van woningzoekenden), het bevorderen van de toegang tot en doorstroming in de woningmarkt, door coördinatie en inspiratie van de stedelijke vernieuwing en door het vervullen van een bufferfunctie bij economische neergang (anticyclisch investeren). Wat betreft hun rol in de gebiedsontwikkeling kunnen woningcorporaties optreden als gebiedsontwikkelaar of –regisseur en als 'verbindingsofficier' tussen sectoren. Een dergelijke rol wordt bij voorkeur vastgelegd in zakelijke overeenkomsten. Ook het bieden van huisvesting met zorg en welzijnsvoorzieningen aan kwetsbare groepen behoort tot de natuurlijke taak van woningcorporaties. De Raad wijst er verder met nadruk op dat de middeninkomensgroepen momenteel ook tot de doelgroep van woningcorporaties behoren, omdat in veel woningmarktgebieden een slechte positie hebben. In het verlengde daarvan behoort ook verkoop van huurwoningen (met inbegrip van de zogenaamde tussenvormen) tot de kerntaak van woningcorporaties. Wel stelt de Raad dat een meer precieze aanduiding van de doelgroep noodzakelijk is, mede gezien de visie van de Europese Commissie<sup>455</sup>, die onder andere stelt dat een excessieve en structurele overcapaciteit van de sociale huursector voorkomen dient te worden<sup>456</sup>. De VROM-raad noemt her en der in het advies wel enkele randvoorwaarden:

- Bij de op zichzelf gewenste differentiatie van woningcorporaties naar de aard van hun missie en activiteiten zijn wel 'harde buitengrenzen' nodig om te waarborgen dat de bestemming van het vermogen aan het wonen gerelateerd blijft.
- Het exploiteren van maatschappelijk vastgoed is alleen plausibel als onderdeel van een gebiedsgerichte aanpak.

<sup>455</sup> Brief van de Europese Commissie, Brussel 14.07.2005, betreft: Steunmaatregel nr. E 2/2005 (ex-NN 93/02 – Financiering van woningcorporaties – Nederland. Brief uit hoofde van artikel 17 van de procedureverordening betreffende de volkshuisvesting in Nederland).

<sup>456</sup> De Raad becijfert dat het met die overcapaciteit in Nederland erg meevalt. *“Alleen bij een zeer strenge definitie, een definitie die ‘armenzorg’ als referentie heeft, is er thans een te grote omvang van de sociale sector”*.

- De woningcorporatie biedt alleen diensten in eigen beheer aan die woongerelateerd zijn; andere diensten dienen te worden ingekocht.
- Bij marktactiviteiten dient er sprake te zijn van een gelijk speelveld. De eis ten aanzien van marktconforme rendementen geldt volgens de Raad echter niet bij het realiseren van marktoningen door woningcorporaties bij integrale gebiedsontwikkeling, omdat de inzet in stedelijke vernieuwing een andere is dan bij een ‘level playing field’.

Overigens is de Raad van mening dat de verantwoordelijkheid van de minister verder gaat dan die van ‘systeemverantwoordelijke’.

Minister Dekker ziet zich in de loop van 2005 voor de uitdaging gesteld om een politiek antwoord te dichten op een grote stapel adviezen van verschillende instanties. Dat antwoord verschijnt in december 2005 (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2005). Dekker ziet als missie voor de woningcorporaties *“de brede zorg voor wonen. Daarbij gaat het om goede huisvesting en de aanpak van wijken, gericht op een evenwichtige woningsamenstelling en een goede woonkwaliteit. [...] Om die missie te realiseren ontplooiën corporaties een scala van activiteiten, die deels met staatssteun mogen worden gefinancierd en deels niet”*. De minister wil grenzen blijven stellen aan de reikwijdte van activiteiten uit oogpunt van behoud van het maatschappelijk gebonden vermogen. Alleen die activiteiten zijn mogelijk die in relatie staan tot het realiseren van de genoemde missie. Staatssteun mag alleen ten goede komen aan activiteiten die betrekking hebben op de gereguleerde huurwoningenvoorraad<sup>457</sup> en maatschappelijk vastgoed en niet in concurrentie met de markt worden uitgeoefend<sup>458</sup>. Daarnaast formuleert Dekker een aantal instrumentele eisen: gemeenten dienen te beschikken over een woonvisie met een investeringsplan, woningcorporaties brengen een concreet investeringsbod uit op het investeringsplan, er komt een transparante berekeningsmethode (de investeringsdoelstelling) om de investeringsruimte per woningcorporatie te kunnen bepalen en woningcorporaties krijgen landelijke toelating op voorwaarde dat de lokale opgave naar behoren gerealiseerd is. Dekker noemt twee doelstellingen ter verbijszondering van de brede missie: gereguleerde huurwoningen wijzen woningcorporaties primair (maar niet uitsluitend) toe aan de aandachtsgroep<sup>459</sup> en woningcorporaties investeren in nieuwbouw en herstructurering om te komen tot een aanvaardbaar woningtekort van 1,5% in 2010. Het bieden van goede huisvesting gaat volgens Dekker verder dan het huisvesten van de aandachtsgroep; ook het passend huisvesten van groepen met specifieke woonbehoeften en, vooral in oude stadswijken, van huishoudens buiten de aandachtsgroep *“blijft een expliciet element van de missie van de corporatie”*. Onderdeel van de missie van woningcorporaties is de aanpak van wijken door herstructurering en woningbouw, maar ook door sociale activiteiten en het realiseren van voorzieningen in de wijk. Daaronder valt het faciliteren van initiatieven van

<sup>457</sup> Woningen waarvoor beschermende maatregelen van kracht zijn.

<sup>458</sup> De sociale activiteiten worden in Europa als dienst van algemeen economisch belang (DAEB) aangemerkt; deze mogen met staatssteun worden uitgevoerd. Andere activiteiten vinden zonder staatssteun plaats, hoewel woningcorporaties hier soms niet-commerciële rendementseisen aan stellen.

<sup>459</sup> De huishoudens met een inkomen tot ca. € 33.000 (toen zijnde de voormalige ziekenfondsgrens).

bewoners in wijken en dorpen om de leefbaarheid te verbeteren of op peil te houden, het aanpakken van overlast en vervuiling, het realiseren van maatschappelijk vastgoed et cetera. *“Voor al deze activiteiten dient er, direct of indirect, een relatie te zijn met de ontwikkeling van de waarde of het waardebehoud van het woonvastgoed van de corporatie”*. Het BBSH is volgens Dekker teveel een opsomming van prestatievelden en verschillende activiteiten. De missie moet echter in de regelgeving in grote lijnen opnieuw worden opgezet om woningcorporaties meer ruimte te geven om met maatwerk de lokale opgaven aan te pakken.

De decemberbrief wordt in juni 2006 gevolgd door een ministeriële visie op de woningmarkt (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2006). Kern van de visie is dat er weliswaar veel is bereikt ten aanzien van de volkshuisvesting in Nederland, maar dat de woningmarkt niet goed werkt. De stagnatie is een gevolg van stijgende prijzen in de koopsector, door een tegenvallende nieuwbouwproductie en een afnemende doorstroming. Het gevolg is dat groepen woningzoekenden, en vooral starters, het moeilijk hebben om passende woonruimte te vinden. Twee toekomstige ontwikkelingen voorziet VROM: een forse investering in nieuwbouw om macro tot een min of meer ontspannen woningmarkt te komen en een forse investeringsimpuls in stedelijke vernieuwing met flankerende sociaaleconomische maatregelen. De ervaring leert, zo stelt VROM, dat tien tot twintig procent van deze laatste opgave onrendabel is. Het grootste deel hiervan zou voor rekening van de woningcorporaties moeten komen. De beleidsagenda ziet er volgens het ministerie als volgt uit:

1. Actief bevorderen dat er voldoende woningen beschikbaar zijn.
2. Beter afstemmen van de kwaliteit van woningen en woonomgeving op de woonwensen.
3. Verbinden van de gescheiden huur- en koopmarkten.

VROM stelt maatregelen voor met betrekking tot het aanbod, met betrekking tot vraag, verdeling en prijsbeleid en ten aanzien van de ordening in de sector. Wat betreft de ordening is er uiteraard aandacht voor de woningcorporaties: *“zij zijn bij uitstek in staat fluctuaties in de vraag tussen huur en koop op te vangen, zij vormen daarmee een buffer op de woningmarkt. [...] Het kabinet kiest daarbij met nadruk voor een brede taakopvatting voor corporaties”*. Voorwaarde is echter het ‘level playing field’ met andere aanbieders op de woningmarkt.

#### *Minister Vogelaar (2007-2008) en de wijkaanpak als onderhandelings thema*

De ambitie van de corporatiesector blijkt uit het ‘Antwoord aan de samenleving’ van Aedes dat in januari 2007 is opgesteld naar aanleiding van de formatie van het nieuwe kabinet Balkenende IV (Aedes, 2007b). Aedes vat de ambitie samen in vijf thema’s waarop de investeringen en prestaties geïntensiveerd zullen worden:



1. *Wijk en buurtaanpak.* Aedes staat garant voor de investeringen in woningen en maatschappelijk vastgoed in de aandachtswijken<sup>460</sup>. De woningcorporaties zetten hun organisatiekracht in voor de leefbaarheid en doen een aanbod voor de realisatie van gemeentelijke woonvisies en ondersteunen zodoende de overige ca. 800 wijken en de plattelandskernen.
2. *Betaalbaarheid.* Voor een interim-periode van twee jaar maken de woningcorporaties 600 miljoen euro jaarlijks vrij om de betaalbaarheid van hun huurders te verbeteren. De wijze waarop dat het meest effectief kan gebeuren wordt, samen met de Woonbond, in overleg met het Kabinet bepaald.
3. *Energiebesparing.* In de periode 2008-2018 maken de woningcorporaties het mogelijk om het gasverbruik in hun woningvoorraad met zeker 20% te verminderen. Voorwaarde is dat de overheid zorg draagt voor een aantal randvoorwaarden ten aanzien van het woningwaarderingstelsel, de huurtoeslaggrens en de zogenaamde 70%-eis met betrekking tot de toestemming van huurders bij woningverbetering.
4. *Bijzondere groepen, kwetsbare mensen.* Alle bijzondere doelgroepen die dat willen komen bij de woningcorporaties onderdak. Voorwaarde is dat de zorg, begeleiding en het onderwijs van deze groepen is gewaarborgd.
5. *Bouwproductie.* Woningcorporaties investeren in vier jaar tijd uit hun vermogen 25 miljard euro, waarvan 6 miljard niet kan worden terugverdiend, en bouwen daarmee 160.000 woningen in huur, koop en, in toenemende mate, in zogenoemde tussenvormen.

Aedes stelt nadrukkelijk dat een en ander een bredere inzet vergt dan “*stenen stapelen alleen*” (de fysieke pijler). De woningcorporaties stellen hun capaciteit “*ten dienste van de sociale en economische pijler en nemen initiatieven in de ketens van wonen-leren-werken en wonen-zorg-welzijn*”. Aedes stelt dat de woningcorporaties “*collectief gaan voor een verbreding van [hun] werkterrein onder handhaving van de verscheidenheid in de lokale toepassing*”. En ook dat “*klassieke domeinafbakeningen oplossingen niet in de weg mogen staan*”.

In september 2007 volgt een onderhandelaarsakkoord tussen Aedes en Minister Vogelaar van Wonen, wijken en integratie (WWI) (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Aedes, 2007). Hierin zijn grote delen van het ‘Antwoord’ terug te vinden; een aantal ervan is aangescherpt. Zo zeggen de woningcorporaties een additionele inzet van 250 miljoen euro per jaar toe, gedurende 10 jaar ten behoeve van de fysieke, economische en sociale pijler in de aanpak van de 40 wijken. Tevens ontstaat er een investeringsfonds ten behoeve van de woningcorporaties die in de 40 wijken actief zijn en onvoldoende investeringsruimte hebben, te voeden door alle woningcorporaties naar rato van de

---

<sup>460</sup> Ten tijde van het ‘Antwoord’ betrof het 140 wijken. Later is door de minister dit aantal drastisch teruggebracht tot 40 wijken (de zogenoemde Vogelaarwijken).

WOZ-waarde van het bezit van de woningcorporatie<sup>461</sup>. De woningcorporaties bouwen in de periode 2007 – 2010 ca. 150.000 woningen in het huur- en koopsegment. Hiermee is een additionele inzet gemoeid van 1,5 miljard onrendabel. Ook de inzet met betrekking tot de energiebesparing is gecijferd: een investering in de periode 2008 – 2018 van ca. 2,5 miljard euro waarvan ca. 1,5 miljard onrendabel. De in het 'Antwoord' toegezegde financiële bijdrage aan de betaalbaarheid komt in het 'Akkoord' niet meer terug. Bij de borging van de aanwending van het maatschappelijk vermogen, zo stelt de overeenkomst, geldt een aantal uitgangspunten; samengevat:

*Het werkdomein van de woningcorporaties is niet statisch; de praktische invulling ervan is de uitkomst van een lokaal proces. Daarbij moet de inbreng van stakeholders en de gezamenlijk op te stellen wijkactieplannen zorgen voor de legitimatie.*

In het akkoord wordt afgesproken dat partijen een gezamenlijk afsprakenkader formuleren waarmee op hoofdlijnen beschreven wordt wat tot het brede terrein van het wonen (fysiek, sociaal en economie) gerekend kan worden plus een illustratief overzicht van bestaande praktijkvoorbeelden van de additionele inzet in de 40 Vogelaarwijken. Het akkoord is nooit gefiatteerd.

#### *De ministers Van der Laan (2008-2010) en Van Middelkoop (2010)*

Door minister Vogelaar van WWI en door Aedes is een stuurgroep ingesteld (de Stuurgroep Meijerink) met als opdracht te komen tot een voorstel voor een nieuw arrangement tussen overheid en woningcorporaties. Op 27 november 2008 is dit rapport verschenen (Meijerink, 2008). Meijerink stelt voor om het publieke belang uiteen te leggen in drie deeldomeinen: dat 'wat moet' (de sociale taak: het voorzien in huisvesting van de lagere inkomensgroepen en eventueel andere groepen), dat 'wat kan' (de zorg voor de woonomgeving en het maatschappelijk vastgoed) en dat 'wat te overwegen is' (de sociale en economische aspecten van de wijk- en buurtaanpak). Toezicht zal plaatsvinden door een nieuw op te richten Autoriteit, die zich bij zijn oordelen baseert op (vooral) de verplicht te stellen visitaties, jaarverslagen en de lokale prestatieafspraken<sup>462</sup>. Later zal afstemming nodig zijn met de beoogde opname van de Maatschappelijke Onderneming als modaliteit in het Burgerlijk Wetboek. Het eerste deeldomein omvat het bouwen, verhuren c.q. verkopen van sociale huur- en

<sup>461</sup> Op de wijze waarop corporaties 'trekkingrecht' kunnen uitoefenen is veel kritiek geleverd; de overeenkomst is hier niet helder over. Het fonds toont enige gelijkenis met het Wooninvesteringsfonds dat in 2005 met steun van een aantal woningcorporaties is opgericht. Dit fonds stelt maximaal 15% van het balanstotaal ter beschikking aan de financiering van nieuwbouw en herstructureringsprojecten in de 40 Vogelaarwijken.

<sup>462</sup> Veel kritiek van partijen (de VROM-raad, 2009; de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG), 2009; de Vereniging Toezichthouders Woningcorporaties (VTW), 2009; en de (emeritus) hoogleraren J. van der Schaar, 2009b en H. Priemus, 2009) heeft betrekking op de door Meijerink voorgestelde Autoriteit. De kritiek betreft onder meer het voorbijgaan aan de huidige taakvervulling en expertise van het CFV, de wijze waarop het bestuur wordt gevormd, de ruimte voor eigen onderzoek, de omvang van de bevoegdheden tot sancties en de te geringe aandacht voor het oordeel over de doeltreffendheid van de woningcorporatiesector als geheel. Overigens komen in deze beschouwing niet alle punten van het arrangement en de kritiek erop aan de orde. Toezicht op de verbindingen die corporaties aangaan is hier een voorbeeld van. Priemus en de VTW wijzen hierop.

koopwoningen ten behoeve van mensen met een lager inkomen, maar ook het voorzien in huisvesting van andere doelgroepen, dat laatste mede bepaald door de lokale context. De woning is de primaire drager voor het handelen van de woningcorporatie; er is sprake van een 1 op 1 relatie met de huurder of koper. Het tweede deel-domein (wat 'kan') betreft het investeren in de woonomgeving en in maatschappelijk vastgoed. De woonomgeving is belangrijk voor de klanten en de woningen van de woningcorporatie<sup>463</sup>. In het derde deeldomein (wat 'te overwegen is') is de relatie met het wonen 'dun'. Het raakt het werkdomein van andere partijen in de zorg, onderwijs, welzijn etc. Woningcorporaties mogen volgens Meijerink alleen actief zijn in buurten of wijken waar zij bezit hebben, de activiteiten zijn steeds vastgoedgerelateerd en proportioneel en de rol van woningcorporaties is die van facilitator, initiatiefnemer of aanjager.

Bij het verschijnen van het rapport van de stuurgroep Meijerink stelde de ledenraad van Aedes zijn beleidsvisie vast (Aedes, 2008). In deze visie breekt Aedes vooral een lans voor meer sturing op het lokale niveau, voor een wens tot een ruimhartiger (en lokaal te preciseren) domeinafbakening ten aanzien van zowel de activiteiten als de aanwending van het vermogen, voor meer mogelijkheden tot onderlinge concurrentie in de sector en concurrentie met de markt, tot afzien van verplichte vormen van matching en van projectsteun.

Van der Laan stelt in juni 2009 zijn visie op de corporatiesector op schrift door middel van een brief aan de Tweede Kamer, waarbij hij het advies van de stuurgroep Meijerink als startpunt neemt (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009a). Het werkdomein van de woningcorporaties verandert niet als het aan de minister ligt: *"maar wordt wel opnieuw geordend. De kerntaak van de corporaties blijft het huisvesten van de zwakkeren op de woningmarkt. Daarnaast kan de woningcorporatie bijdragen aan de sociale en fysieke verbetering van wijken en dorpen en het vastgoed verzorgen voor maatschappelijke instellingen. Woningcorporaties mogen, net als nu, niet zelf de zorg of het maatschappelijk werk uitoefenen"*. Ook dochterondernemingen zullen qua werkdomein zijn gehouden aan wat de moederorganisatie mag. Wel wordt het belang dat woningcorporaties mogen nemen in dochters en in projecten met een groot commercieel deel, enigermate beperkt. Woningcorporaties kunnen van de minister een landelijke toelating verkrijgen. De Europese Commissie (EC) wil de taken die woningcorporaties uitvoeren met staatssteun, beperken<sup>464</sup>. De minister bespreekt met de EC het voorstel om tenminste 80% van de woningen tot de huurtoeslaggrens (ca. € 630 prijspeil 1 januari 2009) toe te wijzen aan huishoudens die wat betreft hun inkomen in aanmerking komen voor huurtoeslag (met als bovengrens ca. € 28.500 prijspeil 1 januari 2009). Volgens de EC zou ook het maatschappelijk vastgoed zonder staatssteun moeten worden uitgevoerd. De minister is het daar niet

---

<sup>463</sup> De stuurgroep stelt voorwaarden met betrekking tot wederkerigheid en het verantwoordingskader. Bij dat laatste verwijst de stuurgroep naar commissie De Boer (2005). VNG en de VROM-raad hebben ook op dit punt kritiek.

<sup>464</sup> Als staatssteun worden in ieder geval aangemerkt de achtervangpositie van de overheid bij de borging van leningen door het WSW, de sanering- en projectsteun door het CFV en de korting die gemeenten geven op de marktconforme grondprijs.

mee eens. Het werkdomein van woningcorporaties omvat momenteel de ‘brede zorg voor het wonen’. De minister wil hier niet aan tornen; het komt de effectiviteit ten goede als de woningcorporaties ook woningen aanbieden *“die huurders en woningzoekenden kansen bieden op een wooncarrière”*. Bovendien laten de opgaven voor de woningcorporaties steeds meer raakvlakken zien met zorg (care), welzijn, onderwijs, werk en de wijkeconomie. Dat neemt niet weg, zo stelt de minister, dat er een eenduidige huisvestingsopgave voor de woningcorporaties bestaat. Hij citeert daarbij de (wat hem betreft algemeen bindend te verklaren) Aedescode: *“corporaties [zullen] alles wat in hun vermogen ligt [doen] om samen met mensen die voor wonen een beroep op hen doen, goed wonen waar te maken. Voor mensen met lage inkomens. Die willen goed en vooral betaalbaar blijven wonen. Voor mensen op leeftijd. Die willen zo lang mogelijk zelfstandig wonen. Voor mensen die voor het eerst een woning zoeken. Die willen niet jaren wachten. Voor mensen met psychische en fysieke problemen. Die willen volwaardig wonen. Voor mensen in achterstandswijken. Die willen uitzicht op verbetering van hun leefomstandigheden. Voor de echte kansarmen: zwervelingen, dak- en thuislozen. Die moeten een dak boven hun hoofd”* (Aedes, 2007a). Het BBSH zal worden omgevormd tot een nieuwe algemene maatregel van bestuur (AMvB) met een nieuwe naamgeving en met inbegrip van de bepalingen uit de diverse circularies<sup>465</sup>. Het CFV wordt omgevormd door een Autoriteit, een zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) die belast zal zijn met zowel financieel als inhoudelijk toezicht, toezicht op de rechtmatigheid van handelen en toezicht op de governance van woningcorporaties.

De verschillende reacties op de brief van Van der Laan zijn positief, behoudens enkele punten van kritiek. Deze punten hebben vooral betrekking op de afbakening van de doelgroep (ook de middeninkomensgroepen zouden tot de doelgroep moeten behoren)<sup>466</sup>, de rol van woningcorporaties ten aanzien van maatschappelijk vastgoed (staatssteun voor de realisatie van maatschappelijk vastgoed zou noodzakelijk zijn)<sup>467</sup> en de ruimte voor ondernemerschap (deze zou niet ingeperkt mogen worden) (Aedes, 2009).

<sup>465</sup> Tevens wil de minister een nieuwe Autoriteit instellen. Deze Autoriteit (die de minister ziet als ‘doorstart’ van het CFV) zal toezicht uitoefenen op de financiën en op de rechtmatigheid van het handelen van de woningcorporaties (nu taken van het CFV), en tevens de minister adviseren over de maatschappelijke prestaties van de woningcorporaties. De autoriteit maakt daarbij gebruik van de verklaringen die de Raden van Commissarissen van de woningcorporaties voortaan moeten afgeven en van de verslagen van de (verplichte) visitaties.

<sup>466</sup> Wat betreft de afbakening van de doelgroep pleiten Aedes (Aedes, 2009), de Woonbond (Woonbond, 2009), maar ook diverse Kamerfracties voor het beschermen van de lagere middeninkomensgroepen (het betreft de inkomens boven de huurtoeslaggrens (ca. € 28.500) en onder de voormalige ziekenfondsgrens (ca. € 33.000)). Tegenargumenten zijn dat een grotere doelgroep de doorstroming belemmert en dat een deel van de huurmatiging ten goede komt aan extra, niet primaire consumptieve bestedingen. In een brief aan de Tweede Kamer over het fenomeen ‘goedkope scheefheid’ heeft Van der Laan al eerder aangegeven dat *“ook voor de huurders met een middeninkomen bescherming in de vorm van huurprijsregulering en het gematigde huurbeleid van corporaties een noodzaak [is] en er dan ook geen reden [is] om de instrumenten van de volkshuisvesting te beperken tot de ontvangers van huurtoeslag”* (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009b).

<sup>467</sup> Aedes (2009) benadrukt dat het maatschappelijk vastgoed met staatssteun gerealiseerd moet kunnen worden; *“als corporaties het niet mogen, doet niemand het”*.

In juli 2009 volgt een brief van Van der Laan aan de Tweede Kamer waarin hij aan de hand van verschillende casussen zijn interpretatie van het begrip 'toegelaten activiteiten' nader uiteenzet (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 2009c). Duidelijk wordt de allengs ruimhartiger interpretatie van 'leefbaarheid' en 'maatschappelijk vastgoed'. Of zoals hijzelf zegt: *"Uit bovenstaand overzicht blijkt dat in de loop van tijd de definitie van aanvaard maatschappelijk vastgoed uitgebreid is. Waar in de MG 2001–26 nog gewezen wordt op het realiseren van vastgoed voor welzijnsactiviteiten (buurthuizen etc.) is vervolgens vastgoed voor onderwijs, eerstelijns gezondheidszorg, sport en tenslotte cultuur steeds meer geaccepteerd als een toegestane activiteit voor corporaties. Deze beweging is in lijn met het in de afgelopen jaren gegroeide besef dat voor een goed woon- en leefklimaat naast goede woningen ook goede voorzieningen op deze terreinen van belang zijn. De koppeling met het eigen woningbezit van corporaties is daarbij steeds meer losgelaten. Daarnaast zijn er steeds meer projecten gemeld waarbij, veelal op verzoek van de gemeente of andere lokale partijen, vastgoed wordt ontwikkeld voor diverse functies, zowel voor maatschappelijke als commerciële activiteiten."*

Intussen (najaar 2009) ontwikkelt het CFV in het kader van het publieke toezicht prestatie-indicatoren voor het maatschappelijk presteren van woningcorporaties. Deze zullen de centrale overheid verplichten om prestatienormen vast te stellen. Het extern toezicht dient complementair te zijn aan het intern toezicht. In het kader van intern- en extern toezicht zullen de cijfermatige analyses van de Autoriteit als ook de visitaties een belangrijke rol spelen. De prestatienormen zullen naar verwachting geënt zijn op de prestatievelden van het BBSH<sup>468</sup>. Het prestatieveld 'duurzaamheid' is (nog) niet in het BBSH opgenomen. Gezien het belang van beheersing van de bijkomende woonlasten (energielasten), de wereldwijd vastgestelde eisen ten aanzien van CO<sub>2</sub>-reductie en het belang van verantwoord materiaalgebruik ligt het voor de hand om ten aanzien van duurzaamheid prestatie-eisen te stellen aan woningcorporaties. De regering heeft met de woningcorporaties in het Convenant Energiebesparing Corporatiesector afspraken gemaakt over de te bereiken additionele energiebesparing<sup>469</sup>. Daarbij zal een verbetering van woningen naar label B of een verbetering met minimaal twee klassen in het energielabel als prestatie-indicator gelden. Een aanpassing van het woningwaarderingssysteem, die niet alleen voor de corporatiesector geldt maar ook voor de particuliere sector, is op deze normprestatie geënt.

Aan het eind van de ambtsperiode van Van der Laan (23 februari 2010) en het begin van de demissionaire periode van Van Middelkoop krijgt de discussie met 'Europa' zijn vervolg. De discussie betreft vooral de middeninkomensgroepen (die geen recht op huurtoeslag hebben en een huishoudinkomen genieten tot aan de voormalige ziekenfondsgrens). Ook ten aanzien van de staatssteun ter realisatie van maatschappelijk vastgoed bereikt de minister met de EC overeenstemming. De EC beschouwt de activiteiten van de woningcorporaties in

---

<sup>468</sup> De verwachting is dat de nieuwe methodiek met prestatie-indicatoren eind september 2009 voor externe consultatieronden beschikbaar komt.

<sup>469</sup> In de periode 2008 – 2020 voor de woningcorporaties 24 PetaJoules.

principe als ‘diensten van algemeen economisch belang’ (DAEB). Deze mogen, net als diensten van niet-algemeen economisch belang volgens de EC niet in een beschermde positie worden geplaatst. De positie als leverancier van DAEB maakt het mogelijk om onder voorwaarden financiering te verkrijgen ter compensatie van openbare dienstverplichtingen. Dat wordt niet als staatssteun aangemerkt en behoeft daarmee niet te worden aangemeld bij de Commissie mits er aan een aantal voorwaarden wordt voldaan<sup>470</sup>. Van der Laan komt op de valreep met een compromis ten aanzien van de doelgroep van beleid waarop de volkshuisvestelijke staatssteun betrekking zou mogen hebben (alle huishoudens met een belastbaar inkomen onder € 33.000<sup>471</sup>).

In mei 2010 presenteert demissionair minister Van Middelkoop een tijdelijke regeling “diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting” (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2010) die geldt als uitwerking van de afspraken die zijn voorganger met Europa heeft gemaakt. Van Middelkoop ontmoet weerstand in de Tweede Kamer: sommige partijen vinden de norm te ruim, andere zijn juist bang voor een naar inkomen te eenzijdig samengestelde bevolking in kwetsbare buurten als gevolg van de inkomenseis. In juni 2010 verschijnt een rapport van RIGO Research & Advies (Kromhout et al, 2010) waaruit blijkt dat de maatregel voor de middeninkomensgroepen erg slecht kan uitpakken.

*De ministers Donner (2010-2011) en Spies (2011-2012), Europa en de nieuwe Woningwet*

Op 14 oktober 2010 treedt Donner aan als minister van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en is q.q. verantwoordelijk voor Wonen, wijken en integratie (WWI). In zijn ambtsperiode en in die van zijn opvolger Spies – een periode van nog geen twee jaar – neemt de turbulentie de corporatiesector aanzienlijk toe en neemt het vertrouwen in de sector evenredig af. Het kabinet Rutte I neemt een groot aantal besluiten, deels in het regeerakkoord (VVD-CDA, 2010) vastgelegd:

- De in 2008 ingevoerde vogelaarheffing ten behoeve van de aanpak van 40 achterstandswijken wordt in 2012 opgeheven.

---

<sup>470</sup> Deze zijn in het zogeheten Altmark-arrest (arrest van het Europese Hof van Justitie van 24 juli 2003) gedefinieerd:

1. Er is sprake van een duidelijke omschrijving van de verplichtingen en een duidelijke belasting van een onderneming met deze verplichtingen.
2. De compensatie gebaseerd zijn op objectief en doorzichtig vastgestelde parameters die van tevoren bekend zijn.
3. Er mag geen sprake zijn van overcompensatie. Een redelijke winst is wel geoorloofd.
4. Om tot een keuze van de uitvoerende onderneming te komen, wijst het Hof op de noodzaak van een aanbesteding of een vergelijking met de kosten die een gemiddelde, goed beheerde onderneming in de betrokken sector zou hebben gemaakt.

<sup>471</sup> De norm is dat 90% van alle sociale huurwoningen (< € 648, prijspeil 1 januari 2010) aan huishoudens met een belastbaar inkomen < € 33.000 toegewezen moeten worden. In 2013 geldt als grens 34.229 euro.

- De Woningcorporaties gaan door middel van de zogenoemde verhuurdersheffing ca. € 620 miljoen bijdragen aan de huurtoeslag.
- Verhuurders krijgen extra mogelijkheden hun verhuuropbrengsten te verhogen:
  - voor huurders met een inkomen van € 43.000 of meer mag bij de jaarlijkse huurverhoging maximaal 5% meer worden gevraagd dan de inflatie van het voorgaande jaar.
  - In regio's met schaarste zal het aantal punten op grond van het Woningwaarderingssysteem (WWS) afhankelijk van de WOZ-waarde met maximaal 25 worden verhoogd<sup>472</sup>.
- Minister Spies legt medio 2012 het gebruik van derivaten in de corporatiesector aan banden. Woningcorporaties mogen slechts bepaalde, risico-arme vormen van derivaten in portefeuille hebben.

Buiten het kabinetsbeleid worden nog andere regulerende afspraken gemaakt. Zo spraken de Vereniging van Toezichthouders in Woningcorporaties (VTW) en de Nederlandse Vereniging Bestuurders Woningcorporaties (NVBW) in 2010 maximumsalarissen voor nieuwe bestuurders af. In principe mogen bestuurders niet meer verdienen dan de zogenoemde balkenendenorm.

De turbulentie betreft niet alleen de financiën. De incidenten in de corporatiesector als gevolg van falende of, erger nog, malverserende directies stapelen zich op. De financiële problemen die er het gevolg van zijn kunnen doorgaans door de woningcorporatie zelf, soms met enige steun van één of enkele collega's worden opgelost. Totdat in de openbaarheid komt dat Vestia ongeoorloofd in derivaten heeft gespeculeerd. De financiële strop leidt, zoals al gememoreerd, tot een extra heffing voor de gehele sector. Het leidt er tevens toe dat de toezichtstructuur in de sector tegen het licht gehouden wordt:

- De Tweede Kamer besluit om een parlementaire enquête te houden, mits de invoering van de Herzieningswet toegelaten instellingen volkshuisvesting (hierna: Herzieningswet) daardoor geen vertraging oploopt;
- Minister Spies stelt in het voorjaar van 2012 een commissie van wijzen in (de commissie 'Hoekstra') om nader onderzoek te doen naar de effectiviteit van het toezicht in de sector<sup>473</sup>. De commissie dient de minister te adviseren over een meer fundamentele herbezinning op het financiële kader en toezicht ten aanzien van woningcorporaties.
- Aedes publiceert het rapport '*Toezicht met bite*' (2012) waarin zij aanbevelingen presenteert voor de verbetering van het toezicht. Enkele van deze aanbevelingen zijn:

---

<sup>472</sup> Deze maatregel is per 1 oktober 2011 ingevoerd. Eerder is het WWS al aangepast aan de energieprestatie van een woning uitgedrukt in een label uiteenlopend van A++ tot G.

<sup>473</sup> De commissie bestaat uit de voorzitter mr. R.J. Hoekstra (o.a. voormalig lid van de Raad van State), prof. dr. L. H. Hoogduin (o.a. hoogleraar monetaire economie en financiële instellingen) en prof. dr. ir. J. van der Schaaf (o.a. oud hoogleraar volkshuisvesting).

- “bouw een stelsel met natuurlijke spanning tussen financiële en bedrijfseconomische eisen en de volkshuisvestelijke doelen. Opdat corporaties zich kunnen “vastbinden aan de mast tegen de verlokkingen van de Sirenen” dient het toezicht harde kaders te stellen. Hierbij hoort ook dat het toezicht op de twee verscheidene aspecten in verschillende handen ligt.
- Introduceer toezicht met impact, voldoende distantie en tanden in de vorm van instrumenten voor sanctionering en interventie om de eigen verantwoordelijkheid waar te maken. Dat disciplineert de sector, maar disciplineert ook de toezichthouder om in te grijpen als dat nodig is.
- Ontwikkel een hanteerbare dekkingsgraad voor corporaties<sup>474</sup>. [...] Een dergelijke dekkingsgraad kan in het toezicht een centraal onderdeel vormen in de koppeling van de financiële positie van corporaties aan de volkshuisvestelijke doelen.”

Aedes gaat er daarbij vanuit dat het volkshuisvestelijk toezicht blijft berusten bij het ministerie. Het rapport gaat uit van een aanzienlijke mate van zelfregulering in de sector.

Naast de discussie over de corporatiefinanciën en over het toezicht in de sector raakt uiteraard ook de discussie over de hervorming van de woningmarkt de woningcorporaties, die in dezelfde periode in alle hevigheid oplaait. Het voert te ver om op deze plaats alle relevante discussiebijdragen te noemen, maar een paar licht ik er uit:

- Een aantal woningcorporaties wil verdere stappen zetten in de vorm van de zogenoemde ‘brutering 2.0’; een voorstel waarbij het merendeel van bestaande regelingen in één keer wordt geschrapt<sup>475</sup> (Buisman et al, 2011).
- Tweeëntwintig economen en volkshuisvesters publiceren een voorstel voor hervorming van de woningmarkt (Bartelsman et al, 2012). Het voorstel omvat zes stappen waarmee hervorming langs een geleidelijke weg plaatsvindt<sup>476</sup>.

---

<sup>474</sup> Met de dekkingsgraad is bedoeld een solvabiliteit op basis van toekomstige verplichtingen; zie hoofdstuk 7.

<sup>475</sup> Het betreft de volgende regelingen:

- afschaffing van de hypotheekrenteaftrek (en alle andere stimulerende maatregelen)
- afschaffing van het eigenwoningforfait
- afschaffing van de overdrachtsbelasting
- afschaffing van de aflossingsvrije hypotheek
- afschaffing van de objectsubsidies in de sociale huursector
- verlenging van de hypotheektermijn van 30 naar 50 jaar
- verlaging van de inkomstenbelasting met 4 procentpunten
- gelijkschakeling van het BTW-regime in de huur aan de koop
- invoering van marktconforme huren in de sociale huursector
- verruiming van de huurtoeslag

<sup>476</sup> De zes stappen zijn:

1. Geleidelijke verlaging van het inkomstenbelasting tarief voor hypotheekrenteaftrek naar 30% (het tarief in Box 3) gedurende een overgangsperiode van 20 jaar.
2. Afschaffen overdrachtsbelasting.



- Aedes, Vereniging Eigen Huis, Woonbond en NVM sluiten in de demissionaire periode van het kabinet Rutte een akkoord over de hervorming van de woningmarkt (Aedes et al, 2012).<sup>477</sup> De voorstellen wijken weinig af van die van de tweeëntwintig wetenschappers.

Minister Spies is inmiddels demissionair. In de aanloop naar de verkiezingen van de Tweede Kamer in september 2012 fungeert deze mand vol voorstellen als tombola voor de politieke partijen. Intussen zal Spies de onderhandelingen met Brussel over de inkomensgrens voortzetten.

Tot genoegen van vrijwel alle betrokkenen is het wetsvoorstel Herzieningswet nog wel door de demissionaire minister aan de Tweede Kamer aangeboden. Op 5 juli 2012 – nog juist voor het zomerreces – nam de Tweede Kamer het voorstel aan. Deze wet kent ten opzichte van de oude Woningwet een aantal opvallende verschillen, onder andere:

- De Herzieningswet beschrijft het gebied van de volkshuisvesting (in par. 2 van de wet) en de diensten van algemeen economisch belang (DAEB; in par. 3). Het gebied van de volkshuisvesting omvat de hierna te noemen werkzaamheden voor zover deze worden verricht in wijken, buurten of buurtschappen waar de woningen van toegelaten instellingen gelegen zijn, alsmede de overige gebouwen die een op dergelijke wijken, buurten of buurtschappen gerichte functie hebben.
  1. Het bouwen en verwerven van woningen;
  2. Het verlenen van diensten die rechtstreeks verband houden met de bewoning van haar woningen;
  3. Het bouwen en verwerven van gebouwen met een maatschappelijke gebruiksbestemming;
  4. Bijdragen aan de leefbaarheid;

---

3. Verbeteren financiering hypotheeklen door dat banken hypotheeklen doorverkooplen aan lange termijn beleggers, zoals pensioenfondsen en verzekeraars.

4. Beperken hypotheekschuld huishoudens.

5. Huren geleidelijk marktconform.

6. Verlagen maximale NHG grens.

<sup>477</sup> Kernpunten zijn:

1. Geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaf trek over een periode van 30 jaar. Daarbij wordt uitgegaan
2. van een inkomens- en budgettair effect dat zoveel mogelijk neutraal is. De extra inkomsten die bij de overheid ontstaan als gevolg van de geleidelijke afbouw van de hypotheekrenteaf trek worden gebruikt voor afschaffing van de overdrachtsbelasting, geleidelijke afbouw van het eigenwoningforfait en een terugsluis via de inkomstenbelasting, waarbij de compensatie wordt uitgerekend per belastingschijf. Afhankelijk van het inkomen en de huishoudsamenstelling kunnen kopers aanspraak maken op een woontoeslag. Alleen voor schaarstegebieden (vooral de grote steden) kan een extra woontoeslag gelden.
3. Geleidelijke verhoging van de huren (op basis van huursombenadering) tot een marktconform niveau. Daarbij wordt uitgegaan van een inkomens- en budgettair effect dat zoveel mogelijk neutraal is. De extra huurinkomsten die bij verhuurders ontstaan als gevolg van de geleidelijke huurverhoging worden gebruikt voor financiering van de extra woontoeslag ter compensatie van de lagere en lagere-middeninkomens, extra nieuwbouw in tekortgebieden of herstructurering in overdrukgebieden om sneller een marktevenwicht te bereiken, en daarnaast aan de verbetering van de kwaliteit van woningen, de energiezuinigheid en de verduurzaming van de energieproductie en ook hierbij een terugsluis via de inkomstenbelasting.

5. Het bouwen en verwerven van gebouwen met een bedrijfsmatige gebruiksbestemming;
  6. Het verrichten van de werkzaamheden die noodzakelijkerwijs voortvloeien uit het verrichten van de hierboven genoemde werkzaamheden.
- Bij AMvB worden nadere voorschriften gegeven over het toepassingsbereik van de werkzaamheden 2 t/m. 6. In de wet zijn de beperkingen opgenomen die voortvloeien uit de Europese regelgeving: de inkomensgrens en huurprijsgrens die gelden als bovengrenzen voor het gebied waarvoor staatssteun mogelijk is (per 1-1-2013: € 34.229 resp. € 681 p.m.), De zogenoemde 90%-grens in het kader van de toewijzing van sociale huurwoningen en het voeren van een gescheiden administratie (nader uit te werken bij AMvB). Bij AMvB zal tevens worden aangegeven in welk maatschappelijk vastgoed toegelaten instellingen mogen investeren. Hierbij zal de afbakening worden gevolgd op grond van de ‘Tijdelijke regeling diensten van algemeen economisch belang toegelaten instellingen volkshuisvesting’ (2011). Voor deze categorie is een limitatieve lijst van toegestane activiteiten opgesteld (gepubliceerd in Staatscourant 17515, 2010);
  - Het woonbeleid wordt lokaal en regionaal ingevuld. Dit vindt plaats binnen de op landelijk niveau door de rijksoverheid aangegeven doelstellingen met betrekking tot de volkshuisvesting. Het Rijk stelt vast welke prestaties voor de komende jaren gewenst zijn. Waar dat mogelijk is worden deze opgaven in onderling overleg tussen de betrokken overheden (Rijk, provincies, regio’s en gemeenten) geconcretiseerd naar provinciaal of regionaal niveau en kunnen ter zake landelijke afspraken worden gemaakt met Aedes. Daarmee is ook de discussie over de rol van het CFV / de Financiële Autoriteit Woningcorporaties (FAW, de opvolger van het CFV) beslecht: deze instantie wordt slechts met het financieel toezicht belast; het inhoudelijk toezicht en het toezicht op integriteit en rechtmatigheid blijven c.q. worden een taak van het ministerie<sup>478</sup>.
  - De gemeentelijke woonvisie geeft aan van welke partijen (inclusief de gemeente zelf) welke inspanningen worden verwacht. Deze wordt opgesteld in samenspraak met alle betrokken lokale partijen, waaronder toegelaten instellingen. Toegelaten instellingen moeten naar redelijkheid bijdragen aan de uitvoering van het volkshuisvestingsbeleid, zoals dat geldt in de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam zijn. Van de toegelaten instellingen wordt verwacht dat zij een aanbod doen aan de gemeente om die delen van het gemeentelijke woonbeleid uit te voeren, die tot het werkdomein van de toegelaten instelling behoren. De ontwikkeling door gemeenten van een woonvisie wordt *niet* door middel van dit wetsvoorstel voorgeschreven;
  - De positie van huurdersorganisaties en bewonerscommissies verandert. Zij dienen onder meer betrokken te worden bij het overleg tussen woningcorporaties en gemeenten (over onder meer de woonvisie) en krijgen tevens invloed op voorgenomen fusies of splitsingen;

<sup>478</sup> Het CFV heeft om die reden ook geen inhoudelijke prestatie indicatoren meer gepubliceerd (zie paragraaf 2.9).

- De woningcorporatie stelt een overzicht op van voorgenomen werkzaamheden voor de komende vijf kalenderjaren. Hieruit kunnen de gemeenten waar zij feitelijk werkzaam is, afleiden welke werkzaamheden op hun grondgebied zijn voorzien;
- Woningcorporaties moeten investeringsbedragen boven een nog vast te stellen niveau vooraf melden bij de FAW en moeten voor het aangaan van een verbinding vooraf toestemming vragen aan de FAW;
- Er gelden zwaardere eisen ten aanzien van financieel beheer en financieel toezicht. Het bestuur van de woningcorporatie heeft voor investeringen van boven de 3 miljoen euro vooraf toestemming nodig van de Raad van Toezicht en de Raad is verplicht de FAW actief te informeren. Een en ander wordt per AMvB geregeld.
- De vierjaarlijkse visitatie wordt verplicht en de sectorale governancecode zal voor alle woningcorporaties gelden;
- De implementatie van de EU regelgeving wordt per AMvB geregeld als de onderhandelingen in Brussel zijn afgerond. Hiervoor is een aparte AMvB nodig.

#### *Minister Blok en het regeerakkoord van Rutte II (2012 - )*

Eind oktober 2012 traden VVD en PvdA met hun regeerakkoord 'Bruggen slaan' naar buiten. In de woonparagraaf van dit akkoord worden maatregelen voorgesteld die de woningmarkt uit het slot moeten halen en tevens de positie van woningcorporaties herijken. De belangrijkste maatregelen die op de woningcorporaties betrekking hebben, zijn:

- De huurtoeslag blijft intact, maar er zal sprake zijn van een gedifferentieerde huurverhoging, waarbij de verhoging afhankelijk is van het huishoudinkomen<sup>479</sup>.
- De taak van woningcorporaties wordt teruggebracht tot *"het bouwen, verhuren en beheren van sociale huurwoningen en het daaraan ondergeschikte direct verbonden maatschappelijk vastgoed"* (pp. 33).
- Woningcorporaties komen *"onder directe aansturing van de gemeenten"*. Gemeenten met meer dan 100.000 inwoners krijgen *"extra bevoegdheden"*.
- De schaal van woningcorporaties moet *"in overeenstemming zijn met de schaal van de regionale woningmarkt en met de maatschappelijke kerntaak"*.
- Extra huuropbrengsten die het gevolg zijn van maatregelen in de huursector (lees: de verruiming van het huurbeleid) worden via een heffing afgeroomd.

De Herzieningswet vormde al een opmaat tot deze maatregelen. Veel zal echter uitgewerkt dienen te worden in enkele Algemene Maatregelen van Bestuur. De heffing riep, meer nog dan de andere voorgestelde maatregelen, negatieve reacties op. De teneur ervan was dat de verdien capaciteit van de woningcorporaties als gevolg van de verruiming van het huur-

---

<sup>479</sup> Voor huurders met een huishoudinkomen tot € 34.299 is dat 1,5 procent plus inflatie. Bij huishoudens met een inkomen tussen de € 34.299 en € 43.000 gaat het om 2 procent bovenop de inflatie. Boven de € 43.000 is de huurverhoging 4 procent plus inflatie (cijfers per 1 januari 2013). Verhuurders mogen hierbij werken met een huursombenadering (nog niet bij wet vastgesteld).

beleid veel geringer zal zijn dan door het Centraal Planbureau (CPB) bij de doorrekening van het Regeerakkoord werd aangegeven<sup>480 481</sup>. Een belangrijke reden voor het mogelijk tegenvallen van de opbrengst is dat de voorgestelde nieuwe woningwaardering van 4,5% van de WOZ-waarde tot maximaal toegestane huren zou leiden die in veel landsdelen tot boven de huidige vraaghuur ter plaatse zou uitstijgen. Minister Blok reageert in een brief aan de Tweede Kamer terughoudend: *“Indien een ongedifferentieerde invoering van een systeem met een grondslag van 4,5% van de WOZ-waarde tot eenodeloze financiële spanning bij verhuurders leidt, zal ik hier bij de uitwerking rekening mee houden”*. Bovendien stelt de minister dat woningcorporaties door een efficiëntere bedrijfsvoering meer financiële ruimte kunnen creëren (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2012).

De door minister Spies ingestelde commissie ‘Hoekstra’ rapporteert in december 2012 (zie ook noot 473). De minister vroeg de commissie een advies over “het beheersbaar maken van de risico’s van het maatschappelijk ondernemerschap van woningcorporaties” (Hoekstra et al, 2012). De commissie presenteert een aantal bevindingen en aanbevelingen, waaronder – naast de aanbevelingen met betrekking tot de positionering van het financieel en inhoudelijk toezicht – de aanbeveling dat er naast een formeel toezichtskader ook een toetsingskader wordt ontwikkeld, dat het orgaan voor het volkshuisvestelijke toezicht een inhoudelijke normstelling verschaft; deze eis mag aan het departement worden gesteld. Voor de onder toezicht gestelden geeft dit kader een ijkpunt en dus zekerheid. Dan wordt het ook naar het oordeel van de commissie mogelijk om periodiek te iken of woningcorporaties gegeven de omstandigheden naar behoren hebben gepresteerd. Ten aanzien van het toetsings- en toezichtskader merkt de commissie nog het volgende op. Een belangrijk onderdeel hiervan is de omschrijving van het speelveld, waarop woningcorporaties werkzaam zijn. Dit taakveld is in de concept Herzieningswet breed omschreven. Deze brede taakstelling heeft als voordeel dat de middelen waarover de woningcorporaties beschikken maatschappelijk nuttig ingezet kunnen worden, maar heeft als nadeel dat de focus in de bedrijfsvoering soms verdwijnt. De commissie geeft in overweging onderscheid te maken, naar analogie van het rapport van de commissie Meijerink tussen taken die de woningcorporatie zonder meer dient uit te voeren en taken die als het ware facultatief zijn. Tot de eerste behoort het investeren in en het exploiteren van sociale huurwoningen voor de doelgroepen van beleid, inclusief de daaraan verbonden dienstverlening aan de huurders. Hiertoe behoort tevens de exploitatie van vastgoed met een andere functie, voor zover dit onlosmakelijk deel uitmaakt van het woningbezit. Een bredere taakinvulling is vervolgens mogelijk, bijvoorbeeld maatschappelijk vastgoed, leefbaarheid van wijken, of wijkontwikkeling, mits het is ingebed in het beleid van de desbetreffende gemeente en sprake is van wederkerigheid c.q. van een proportionele inbreng van de woningcorporatie(s) ten opzichte van die van de gemeente. Kortom, een gemeentelijk consent op basis van afdoende argumentatie. Commerciële verhuur of projectontwikkeling behoort niet tot de kerntaak en kan

<sup>480</sup> Het betreft de CPB-notitie *Analyse economische effecten financieel kader Regeerakkoord 29 oktober 2012*.

<sup>481</sup> Zie noot 66.

slechts daarvan afgescheiden, onder commerciële voorwaarden plaatsvinden. Ten aanzien van de inhoud van het beleidskader wijst de commissie op de aanzetten die bij de uitwerking van de Nota Mensen, Wensen, Wonen in de destijds voorgenomen Woonwet is gegeven van het publiek belang dat de woningcorporaties dienen in de vorm van een tiental doelstellingen. De commissie geeft verder met betrekking tot toezicht en verantwoording nog de volgende aanbevelingen (Hoekstra et al, 2012: 5):

- *“Toezicht kan alleen effectief zijn als het kan bouwen op een [...] goed functionerende verantwoording [...] van beleidsvoornemens en prestaties”.*
- *“Ontwikkel een benchmark voor bedrijfskosten en bedrijfsprestaties, zo mogelijk ook voor de waardering daarvan door stakeholders”.*
- *“Idealiter maakt de woningcorporatie daarbij inzichtelijk wat de kosten van het behalen van maatschappelijke doelen zijn ten opzichte van een marktconforme bedrijfsuitoefening en vermogenswaardering. Daartoe zou een onderscheid gemaakt kunnen worden tussen rendementseisen op basis van de marktwaarde, het rendement van vastgoedexploitatie en het maatschappelijk rendement”.*

In zijn reactie op het rapport van de commissie Hoekstra gaat minister Blok vooral in op de positionering van het toezicht. Hij ziet een grote samenhang tot de diverse aspecten van de ministeriële verantwoordelijkheid. Die verantwoordelijkheid kan het beste worden gewaarborgd indien het financieel toezicht in een separate operationele dienst van het ministerie wordt ondergebracht. Op de meer inhoudelijke aspecten van de aanbevelingen van ‘Hoekstra’ reageert de minister als volgt (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013a):

- Het realiseren van een benchmark is waardevol, maar behoort tot de verantwoordelijkheid van de corporatiesector. Dat geldt evenzeer voor het transparant presenteren van de verschillende rendementen. De minister noemt als voordeel van deelname aan de aeDex-benchmark dat woningcorporaties zowel hun financieel-economische als maatschappelijke prestaties zichtbaar kunnen maken<sup>482</sup>.
- De minister onderschrijft het nut van een landelijk beleidskader, maar slechts onder de voorwaarde van een lokaal (gemeentelijk) primaat bij de invulling (en beoordeling) van de prestaties van woningcorporaties. Een en ander dient nader te worden uitgewerkt.
- De relatie tussen de woningcorporatie en de gemeente verandert. De formulering van minister Blok is scherper dan in de Herzieningswet: de woningcorporatie kan niet volstaan met het ‘in acht nemen’ van het gemeentelijke volkshuisvestingsbeleid, maar dient een bod op de realisatie van het volkshuisvestingsbeleid te doen.

<sup>482</sup> Dat lijkt op een misvatting van de minister: de aeDex indices laten zien welk bedrijfseconomisch offer woningcorporaties brengen (het verschil tussen het marktconform financieel rendement en het beleidsconforme rendement), maar niet de maatschappelijke effecten of prestatie die met behulp van dit offer gereëaliseerd worden.

Intussen zijn de resultaten van het Woononderzoek 2012 gepubliceerd (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, 2013b). Hieruit blijkt dat er, mede als gevolg van de economische recessie, de vraag naar sociale huurwoningen in de afgelopen drie jaar is toegenomen. De goedkope scheefheid is evenwel afgenomen, niet alleen door de introductie van de zogenaamde 90%-regel van 'Europa', maar vooral door een flinke stijging van de huren (door het harmonisatiebeleid van woningcorporaties) en een daling van de inkomens. Ook de huur- en koopquotes (de verhouding tussen huur- of kooplasten en besteedbaar inkomen) zijn in diezelfde periode met respectievelijk 10 en 13% gestegen.

In de zomer van 2013 lekt de 'novelle' van minister Blok uit. Deze novelle is bedoeld als wijzigingsvoorstel voor de Herzieningswet. Hierin geeft Blok onder meer nader inhoud aan zijn voornemen om het werkgebied van de woningcorporaties te beperken. De commerciële activiteiten dienen in een aparte BV te worden ondergebracht, waarbij de toegelaten instelling haar belang in de commerciële activiteiten dient af te bouwen. Aan het eind van de zomer van 2013 sloten Aedes en minister Blok een (nog door de Aedes-leden goed te keuren) akkoord over de verhuurdersheffing (door minister Donner ingevoerd) in ruil voor het loslaten van de eis om alle commerciële activiteiten in een aparte BV onder te brengen. Daarmee lijken de scherpe randjes van de novelle ten aanzien het werkgebied van woningcorporaties weer afgesleten.



## Bijlage 4. Een korte toelichting op de maatschappelijke kosten baten analyse (MKBA) en social return on investment (SROI)

De techniek van de MKBA/SROI kan het beste geïllustreerd worden aan de hand van een voorbeeld. Gekozen is voor het voorbeeld van het aanstellen van een huismeester (eigen invulling op basis van Deuten, 2007 en Van Os, 2007).

Bij een MKBA /SROI worden niet alleen de kosten en opbrengsten voor de woningcorporatie in beeld gebracht, maar ook die van de andere betrokken partijen. In tabel bijlage 4 is een voorbeeld opgenomen van de kosten en opbrengsten van een huismeester volgens deze methodiek. Geld is de noemer waarmee waarden kunnen worden uitgedrukt. Dat geldt uiteindelijk voor waarden als woongenot, veiligheid, betaalbaarheid en (bij andere voorbeelden) ook voor waarden als maatschappelijke participatie, opleidingsniveau en sociale mobiliteit. In dit voorbeeld is uitgegaan van een exploitatieduur van 4 jaar. Het betreft een complex van 400 woningen. De bedragen gelden voor het totale complex. Bij de netto contante waarde berekening (NCW) is een discontovoet van 6% gebruikt. We nemen alleen de woningcorporatie, de bewoners, de gemeente en omwonenden (200 huishoudens) in ogenschouw.

tabel Bijlage 4: MKBA huismeester

<b>Huismeester (4 jaar); 400 woningen</b>					
	corporatie	huurders	gemeente	omwonenden	<b>totaal</b>
<b>Kosten</b>					
werkgeverslasten (€ 70.000 p.j.)	€ 242.557				
kantoorruimte (€ 4.500 p.j.)	€ 15.593				
huurverhoging <sup>1)</sup>		€ 99.795			
<b>totaal</b>	<b>€ 258.150</b>	<b>€ 99.795</b>	<b>€ 0</b>	<b>€ 0</b>	<b>€ 357.945</b>
<b>Baten</b>					
huurverhoging	€ 99.795				
kostenbesparing <sup>5)</sup>	€ 17.326		€ 10.000		
extra woongenot <sup>2)</sup>		€ 104.785			
waardestijging vast-goed Wcp <sup>3)</sup>	€ 69.798				
waardestijging t.b.v. omwonenden <sup>4)</sup>				€ 86.751	
<b>totaal</b>	<b>€ 186.919</b>	<b>€ 104.785</b>	<b>€ 10.000</b>	<b>€ 86.751</b>	<b>€ 388.455</b>
<b>Saldo</b>	<b>-€ 71.232</b>	<b>€ 4.990</b>	<b>€ 10.000</b>	<b>€ 86.751</b>	<b>€ 30.510</b>
<b>Rendement</b>	<b>-28%</b>	<b>5%</b>	<b>∞</b>	<b>∞</b>	<b>8,5%</b>



- <sup>1)</sup> huurverhoging per maand; huurtoeslag niet meegerekend: € 6,00
- <sup>2)</sup> cons.surplus bij een huurverhoging van € 6 per maand in proc.: 5%
- <sup>3)</sup> 0,5% per jaar; WOZ gem. € 100.000; perc. uiteindelijk via toekomstige verkoop te incasseren: 10%
- <sup>4)</sup> WOZ gem. € 125.000; kring omwonenden 200 huishoudens; % waardestijging per jaar: 0,10% (de directe opbrengst bij verkoop blijft hier buiten beschouwing)
- <sup>5)</sup> Huidige kosten wcp aangenomen op € 1.250 per jaar per woning; besparing hierop in %: 1%

Het totale (maatschappelijk) rendement blijkt positief te zijn, dus de maatregel rendeert vanuit maatschappelijk perspectief gezien. Het positieve rendement is een gevolg van de besparing bij de gemeente (die in dit voorbeeld geen kosten draagt) en van de positieve waardering van bewoners; de huismeester is hen meer waard dan ze feitelijk betalen. De woningcorporatie lijdt een verlies en zal op grond hiervan wellicht besluiten om de huismeester niet aan te stellen, ondanks het positieve maatschappelijke rendement. Het voor spelde verlies voor de woningcorporatie is overigens beperkt gebleven door de verwachte flinke indirecte opbrengst (waardestijging) van het vastgoed<sup>483</sup>. Dat is echter de meest onzekere factor in de berekening. Dat risico-effect kan de woningcorporatie incalculeren door de 'value at risk' af te trekken van de voorspelde waardestijging.

Uit het voorbeeld blijkt dat er heel wat zachte aannamen in verwerkt zijn. Het wezenlijke verschil met de multicriteria analyse (MCA) is dat bij de MKBA / SROI de waardering van (of namens) de betrokkenen (in het voorbeeld de huurders en de gemeente) van de voor- en nadelen van de ingreep of de activiteit de plaats inneemt van de meetbare doelstelling bij de MCA. Bij het voorbeeld van de huismeester zou de woningcorporatie in het geval van een MCA ten aanzien van het woongenot van huurders vooraf een doelstelling moeten formuleren (bijv. de bewoners waarderen het woongenot met een 7,5'). Dat geldt ook ten aanzien van de woonlasten.

---

<sup>483</sup> Zoals in de tabel is aangegeven is in de berekening alleen die waardestijging meegenomen die door middel van verkoop geïncasseerd kan worden. De directe opbrengst van de verkoop (de oorspronkelijke waarde na aftrek van verkoopkosten en bedrijfswaarde) is buiten beschouwing gebleven, omdat deze opbrengst geen effect van de huismeester is.

## Bijlage 5. Rendementen en mutaties op de balans

Zowel het rendement op het vastgoed als het rendement over het vreemd vermogen valt uiteen in een direct en een indirect rendement. Het direct rendement is gelijk aan de feitelijke kasstroom (in een jaar) gedeeld door de waarde:

$$D(irect)R(endement) = \frac{Kasstroom}{Balanspost}$$

De waardemutatie van een balanspost in een bepaalde periode (doorgaans een jaar) kan men uitdrukken in een indirect rendement. De algemene formule van het indirect rendement luidt:

$$I(ndirect)R(endement) = \frac{Mutatie\ balanspost}{Balanspost}$$

Daarbij geldt:

- De balans is opgesteld op grond van de bedrijfswaarde van het vastgoed en de rentabiliteitswaarde van het vreemd vermogen;
- Overige balansposten als financiële vaste activa zijn buiten beschouwing gelaten;

Omdat per definitie ten aanzien van de balans geldt dat  $\Delta \text{Activa} = \Delta \text{Passiva}$ , geldt tevens<sup>484</sup>:

$$\begin{aligned} IR_{VG} \times BW_{VG} + \Delta K &= R_{EV} \times EV + IR_{VV} \times RW_{VV} \\ \Delta K &= DR_{VG} \times BW_{VG} - DR_{VV} \times RW_{VV} + R_K \end{aligned}$$

Waarbij  $IR_{VG}$  het indirect rendement en  $DR_{VG}$  het direct rendement over de bedrijfswaarde (BW) van het vastgoed (VG) is,  $\Delta K$  de mutatie van de kasvoorraad,  $R_{EV}$  het rendement over het eigen vermogen,  $IR_{VV}$  het indirect rendement,  $DR_{VV}$  het direct rendement (rente en aflossing) over de rentabiliteitswaarde (RW) van het vreemd vermogen (VV) en  $R_K$  het (totaal) rendement over de kasvoorraad.

Het financieel rendement over het eigen vermogen is daarmee feitelijk een restpost of resultaat.

Het direct rendement (DR) plus het indirect rendement (IR) is het totaal rendement (TR).

$$TR = DR + IR$$

Het verwachte TR op de exploitatie van het vastgoed is per definitie gelijk aan de discountingsvoet (DV) waarmee de exploitatiekastromen netto contact zijn gemaakt<sup>485</sup>. Het DR

<sup>484</sup> Omdat het vastgoed het grootste deel van het actief betreft stellen we hier voor de eenvoud het kapitaalrendement gelijk aan het rendement over het vastgoed.

<sup>485</sup> Deze gelijkheid is rekenkundig aan te tonen (zie paragraaf 7.4.2).

heeft derhalve betrekking op precies die kasstromen die in de waardeberekening zijn verdisconteerd. Overige kasstromen (uit investeringen, desinvesteringen en beoogd nieuw exploitatiebeleid) leiden voorcalculatorisch tot een extra positieve of negatieve bijdrage aan het rendement op het actief in aanvulling op de DV.

Het rendement op de exploitatie van het vastgoed komt deels in de vorm van een mutatie van de bedrijfswaarde van het vastgoed op de balans (het indirect rendement) en deels in de vorm van kasgeld uit de exploitatie (het direct rendement). Ook het vreemd vermogen (VV) op de balans wordt berekend door middel van het netto contant maken van toekomstige kasstromen. Dit geeft de rentabiliteitswaarde (RW) van het VV. Het direct rendement (DR) van het VV betreft de in het jaar betaalde rente plus aflossing gedeeld door de RW; het indirect rendement (IR) is de ontwikkeling van de RW gedeeld door de RW (aan het begin van het jaar). Het totaal rendement is het DR plus het IR. Het aantrekken en aflossen van leningen gedurende het jaar leidt in analogie met (des)investeringen in het vastgoed tot extra bijdragen aan het rendement over het VV. Het verschil tussen de berekende RW en de nominale lening is de zogenoemde rentabiliteitswaardecorrectie. Deze wordt bij het aantrekken van een nieuwe lening doorgaans verrekend met de bedrijfswaarde van het vastgoed, maar het is transparanter om de correctie als rendementseffect op het passief te tonen<sup>486</sup>.

De exploitatie van het vastgoed leidt tot mutaties van de balansposten. Ter illustratie het volgende voorbeeld.

tabel bijlage 5-1: balans op  $T=0$

Activa		Passiva	
Bedrijfswaarde VG	100	Eigen vermogen	40
Kasvoorraad	10	Rentabiliteitswaarde VV	70
	110		110

De disconteringsvoet waarmee de bedrijfswaarde en de rentabiliteitswaarde berekend zijn stellen we in dit voorbeeld op 6%. Ook de kasvoorraad rendeert met 6%. De rente op het vreemd vermogen bedraagt 5% en de lening wordt met 2% jaarlijks afgelost. De nominale waarde van het vreemd vermogen is 80. De exploitatie van het vastgoed levert een direct rendement van 4% op en een indirect rendement van 2%. De balans na een jaar ( $T=1$ ) wordt als volgt berekend:

- De bedrijfswaarde stijgt met 2 ( $= 2\% \times 100$ ) tot 102; de kasstroom uit exploitatie bedraagt 4 ( $= 4\% \times 100$ );

<sup>486</sup> Indien de rentebetalingen netto contant gemaakt worden met de feitelijke rentepercentages van de leningen als disconteringsvoet is de RW gelijk aan de nominale waarde. De correctie is een rentabiliteitswaardevoordeel indien de marktrente van de lening lager is dan de gehanteerde disconteringsvoet.

- Rente en aflossing leveren een kasstroom op van  $4 + 1,6 = 5,6$  (5% resp. 2% van de nominale waarde);
- De kasvoorraad levert een rendement op van 0,6 ( $= 6\% \times 10$ ). Dit rendement komt als kasstroom binnen; de kasvoorraad verandert als volgt:  $10 + 4 - 5,6 + 0,6 = 9$ ;
- Het actief is in totaal  $102 + 9 = 111$ ;
- Het direct rendement over het vreemd vermogen bedraagt  $5,6 / 70 = 8\%$ . Daaruit volgt dat het indirect rendement over het vreemd vermogen -2% bedraagt ( $= 6\% - 8\%$ ). Dit indirect rendement komt overeen met -1,4. De nieuwe rentabiliteitswaarde = 68,6;
- Het eigen vermogen is  $111 - 68,6 = 42,4$ ; een stijging van 2,4 wat overeenkomt met een stijging van 6%, gelijk aan de disconteringsvoet.

tabel bijlage 5-2: balans op  $T=1$

Activa		Passiva	
Bedrijfswaarde VG	102	Eigen vermogen	42,4
Kasvoorraad	9	Rentabiliteitswaarde VV	68,6
	111		111

Uit bovenstaand voorbeeld blijkt dat de mutatie van balanspost gelijk aan het indirect rendement van de balanspost, dus niet gelijk is aan het (totaal) rendement op die balanspost. Alleen voor het eigen vermogen geldt dat het totaal rendement gelijk is aan de mutatie.

Het rendement over het eigen vermogen komt op de balans deels terug als waardeverandering van het vastgoed (het indirecte rendement) en deels als kasstroom (direct rendement). De waardevermeerdering in de vorm van het indirecte rendement zit, gesteld in het sectorjargon, ‘vast in de stenen’. Deze waarde is, niet zonder financiële of maatschappelijke offers, vrij te maken door middel van verkoop of door middel van het nemen van een extra hypotheek op het vastgoed.

Een van de eigenschappen van de bedrijfswaarde is dat de waardeontwikkeling negatief kan zijn. Het is een rekenkundig effect. Het doet zich voor als het wegvallen van een jaarterm in de NCW-berekening groter is dan het effect van het verkorten (met een jaar) van de periode waarover de resterende kasstromen netto contant gemaakt worden. Een jaarterm is de netto contant gemaakte kasstroom in een bepaald jaar. Dit mechanisme doet zich voor in relatief oude vastgoedportefeuilles. Het negatieve effect op het indirect rendement wordt bij een positief totaal rendement in procentpunten teniet gedaan door het directe rendement, omdat, zoals we al eerder zagen, het direct en indirect rendement altijd sommeren tot de disconteringsvoet (bij een correcte voorspelling van de kasstromen). Dit rekenkundig mechanisme legt tevens een nadeel van rendementscijfers bloot, namelijk dat het tonen van percentages het zicht op de absolute bedragen verhuult. Hoge percentages kunnen corresponderen met lage absolute bedragen en mutatis mutandis bij lage percentages. Ter illustratie onderstaand voorbeeld (zie tabel bijlage 5-3):

tabel bijlage 5-3: DR en IR van een nieuwe en oude woning

Nieuwe woning (3 jaar oud)				Oude woning (restant levensduur van 3 jaar)				
BW2	€ 115.852				BW47	€ 10.899		
BW3	€ 118.803				BW48	€ 7.553		
Kasstroom	€ 4.000	DR	3,5%		kas- stroom	€ 4.000	DR	36,7%
$\Delta$ BW	€ 2.951	IR	2,5%		$\Delta$ BW	- € 3.346	IR	-30,7%
TR	€ 6.951		6,0%		TR	€ 654		6,0%

Het totaal rendement wordt toegevoegd aan het eigen vermogen (indien het vreemd vermogen niet verandert).

## Bijlage 6. Beoordelingsmethodiek Centraal Fonds Volkshuisvesting

Het Centraal Fonds Volkshuisvesting (CFV) onderzoekt in zijn hoedanigheid van extern financieel toezichthouder jaarlijks de financiële positie van alle woningcorporaties. De beoordelingsmethodiek van het CFV bestaat uit twee onderdelen.

Het eerste oordeel betreft het **solvabiliteitsoordeel**. Het solvabiliteitsoordeel (in het najaar) geeft antwoord op de vraag of een woningcorporatie op balansdatum haar rente en aflossing kan betalen uit de reguliere exploitatie van het woningbezit. De financiële effecten van voorgenomen activiteiten na balansdatum blijven hierbij buiten beschouwing<sup>487</sup>.

Het **continuïteitsoordeel** (in het voorjaar) geeft aan of er een goede balans is tussen de voorgenomen activiteiten - inclusief eventuele verkopen - en de financiële mogelijkheden. De beleidskeuzes van de woningcorporatie vormen daarbij het uitgangspunt (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2008b).

Het financiële oordeel over de voorgenomen activiteiten (continuïteitsoordeel) heeft betrekking op de verhouding tussen de beschikbaar komende middelen om na het verslagjaar activiteiten te ondernemen en het beslag op middelen, dat voortvloeit uit de voorgenomen activiteiten. De prognoseperiode omvat een periode van vijf jaar. Het continuïteitsoordeel betreft in wezen een oordeel over de mate waarin de voornemens passend zijn in relatie tot de financiële mogelijkheden. Het CFV hanteert daarbij drie oordeelscategorieën<sup>488</sup>.

1. De voorgenomen activiteiten passen bij de vermogenspositie van de woningcorporatie. De woningcorporatie voldoet zowel aan de eis dat de continuïteit voldoende is gewaarborgd, als aan de eis dat ze haar middelen voldoende inzet in het belang van de volkshuisvesting (A-corporatie).
2. In het nader onderzoek is vastgesteld dat de voorgenomen activiteiten de solvabiliteit op middellange termijn (de laatste drie prognosejaren) is gevaar brengt (B1-corporatie).

<sup>487</sup> In dat geval biedt het CFV twee mogelijkheden. Indien de woningcorporatie onvoldoende solvabel is, maar voldoende maatregelen heeft getroffen die zullen leiden tot vermogensherstel, wordt met de corporatie de monitoringsafpraak gemaakt dat op basis van de verantwoording van het volgende jaar wordt getoetst of het voldoende vermogensherstel ook daadwerkelijk is opgetreden. Indien de woningcorporatie onvoldoende solvabel is en nog geen of onvoldoende maatregelen heeft getroffen die zullen leiden tot vermogensherstel, dient de woningcorporatie binnen drie maanden na de definitieve beoordeling informatie te leveren over de voorgenomen of al getroffen maatregelen die tot vermogensherstel moeten leiden (Centraal Fonds Volkshuisvesting, 2008b).

<sup>488</sup> T/m. 2010 hanteerde het CFV nog een vierde categorie: "in het nader onderzoek is vastgesteld dat de uitvoering van de beleidsvoornemens van de woningcorporatie leiden tot een onvoldoende inzet van het beschikbare vermogen voor de volkshuisvesting. Er is een onbalans tussen de activiteiten en de financiële positie (C-corporatie)".

3. In het nader onderzoek is vastgesteld dat de voorgenomen activiteiten de solvabiliteit op korte termijn (de eerste twee prognosejaren) in gevaar brengt (B2-corporatie).

Deze oordelen vergen grenswaarden. De grenswaarde tussen de categorieën A en B hangt af van het risicoprofiel van de betreffende woningcorporatie en zal dus (sterk) kunnen variëren, niet alleen tussen woningcorporaties, maar ook per woningcorporatie tussen opeenvolgende jaren. De meeste woningcorporaties vallen momenteel in de A-categorie<sup>489</sup>. De grenswaarde tussen de categorieën A en B2 zijn generiek vastgelegd (zie tabel bijlage 6-1):

*tabel bijlage 6-1: solvabiliteitsnormen CFV*

Omvang bezit in aantal VHE	< 200	< 500	< 1.000	< 2.500	< 5.000	>= 5.000
Bovengrens vermogen	100%	50%	45%	40%	35%	30%

<sup>489</sup> In haar meest recente rapportage (over verslagjaar 2012; [www.CFV.nl](http://www.CFV.nl)) noteert het CFV de volgende uitkomst van zijn oordeelsvorming:

De voorgenomen activiteiten:	Aantal corporaties
Passen bij de vermogenspositie (categorie A1 en A2)	366
Brengen de continuïteit op middellange termijn in gevaar (categorie B1)	6
Brengen de continuïteit op korte termijn in gevaar (categorie B2)	13
Onthoudingen en saneringen	2, 2

## Bijlage 7. Optimalisatie maatschappelijk investeringsprogramma woningcorporatie; een voorbeeld

### Outcomedoelstellingen

- Doelstelling 1: de leefbaarheid in wijken verbetert, zodanig dat de waardering van bewoners voor de leefbaarheid stijgt van een 6 als rapportcijfer naar een 7.
- Doelstelling 2: de sociale cohesie in wijken verbetert, zodanig dat het percentage maatschappelijk actieven toeneemt van 20% naar 40%.
- Doelstelling 3: de kansen op de arbeidsmarkt van de huurders van de wcp nemen toe door betere opleidingsmogelijkheden en nieuwe arbeidsplaatsen.

### Outputdoelstellingen

De woningcorporatie heeft het volgende outputprogramma vastgesteld:

- Doelstelling 1: voor een periode van 4 jaar stelt de woningcorporatie minstens 5 buurtconciërges aan en brengt daarvoor geen huurverhoging in rekening.
- Doelstelling 2: de woningcorporatie realiseert in de komende 4 jaar minstens 3 multifunctionele accommodaties (MFA) voor het welzijnswerk en accepteert daarbij een IRR van 4% (i.p.v. de bedrijfseconomisch rendabele 6%).
- Doelstelling 3: de woningcorporatie realiseert in de komende 4 jaar in minstens 2 bedrijfsverzamelgebouwen (BVG) en accepteert daarbij een IRR van 3% (i.p.v. de bedrijfseconomisch rendabele 6%).

### Nadere restricties

Aanvullende op de doelstellingen gelden nog de volgende output-restricties:

- het aantal MFA en BVG is in totaal maximaal 10
- in iedere MFA en BVG is een buurtconciërge actief
- het aantal MFA is altijd kleiner dan of gelijk aan het aantal BVG (om politiek-strategische redenen)

### Gewichten doelstellingen

De doelstellingen hebben de volgende relatieve gewichten van de woningcorporatie meegereggen:

- Doelstelling 1: gewicht 5
- Doelstelling 2: gewicht 2
- Doelstelling 3: gewicht 3



### Bedrijfseconomisch offer

Met de drie programma's zijn de volgende offers gemoeid (NCW per eenheid van kosten minus besparingen over 4 jaar):

- Programma 1: € 250.000 (voor 1 huismeester)
- Programma 2: € 40.000 (voor 1 MFA)
- Programma 3: € 75.000 (gemiddeld per BVG)

### Maatschappelijke meerwaarde

Voor ieder programma heeft de woningcorporatie de toegevoegde waarde (TW) doorgerekend. In principe zijn alle (maatschappelijke) opbrengsten gemonetariseerd. Per programma per eenheid is de TW als volgt:

- Programma 1: € 250.000
- Programma 2: € 350.000
- Programma 3: € 125.000

### Totaal beschikbaar budget

In totaal is in de komende 4 jaar een budget beschikbaar van 4 miljoen euro (netto constant). Hiervan worden ook de aantallen buurtconciërges, MFA en BVG bekostigd die in ieder geval gerealiseerd moeten worden. Beschikbaar is voor extra bestedingen: € 4.000.000 – € 1.520.000; dat laatste zijnde de kosten van 5 buurtconciërges, 3 MFA en 2 BVG.

### Rekenopgave

Bovenstaande is in de volgende tabel opgenomen:

Outcome-doelstelling	Gewicht doelstelling	Aantal aanvullen-de programma-eenheden	Bestedingen minus besparingen (kosten) per eenheid	Beschikbaar budget (res-terend)	Toegevoegde waarde
1	5	x1	€ 250.000	€ 2.480.000	€ 250.000
2	2	x2	€ 40.000		€ 350.000
3	3	x3	€ 75.000		€ 125.000

De volgende rekenregels zijn van toepassing:

Maximaliseer:  $z = x_1 \cdot 5 \cdot € 250.000 + x_2 \cdot 2 \cdot € 350.000 + x_3 \cdot 3 \cdot € 125.000$

Onder de volgende restricties:

$€ 250.000 \cdot x_1 + € 40.000 \cdot x_2 + € 75.000 \cdot x_3 \leq € 2.480.000$

$x_2 + x_3 \leq 5$

$$x_1 \geq x_2 + x_3 \text{ oftewel } x_2 + x_3 - x_1 \leq 0$$

$$x_2 \leq x_3 \text{ oftewel } x_2 - x_3 \leq 0$$

### **Simplexmethode**

Met behulp van een software programma is de Simplexmethode voor dit lineair programmeringsprobleem toegepast. Dit heeft geleid tot de volgende oplossing:

$$x_1 = 8,77$$

$$x_2 = 2,5$$

$$x_3 = 2,5$$

Omdat breuken niet mogelijk zijn is de beste oplossing van het optimalisatieprobleem:

$$x_1 = 8 \text{ of } 9 \text{ buurtconciërges ( in totaal 13 of 14)}$$

$$x_2 = 2 \text{ MFA (in totaal 5)}$$

$$x_3 = 3 \text{ BVG (in totaal 5)}$$



## Bijlage 8. Een toets in de praktijk

Een grote, anonieme woningcorporatie, heeft de gelegenheid geboden om het allocatiemodel te toetsen, onder de voorwaarde dat het gebruik en de uitkomst een rol kan spelen in het interne afwegings- en besluitvormingsproces. Doelstelling was om inzicht te krijgen in de potentie en verbeterpunten ten aanzien van het allocatiemodel. Een concrete bijdrage aan het beleid van deze woningcorporatie werd in deze fase nog niet verwacht.

In deze bijlage wordt een beschrijving gegeven van deze toets. Belangrijke thema's zijn de gegevensinvoer en schattingen m.b.t. de verwachte effecten en de waarderingen ervan. Andere thema's zijn onder meer: de (kwaliteit van) beleidsscenario's, de beschikbaarheid van gegevens (en de kwaliteit van gegevensregistratie), de wijze waarop omgegaan wordt met niet monetariseerbare effecten, de procesmatige inbedding van de inzet van het model. Tevens geef ik wat uit praktisch oogpunt te verwachten is van een verdere ontwikkeling van het model.

Kernvragen zijn derhalve:

- Onder welke condities voegt het allocatiemodel in praktijksituaties het meeste toe aan de kwaliteit van de allocatie van middelen en de besluitvorming daarover?
- Zijn de gestelde ontwerpeisen relevant en volledig geweest en zijn deze adequaat geoperationaliseerd?
- Kunnen de uitkomsten van deze evaluatie verwerkt worden in een 2<sup>e</sup> generatie van het model?

### Algemene uitgangspunten voor de allocatie

Het meerjarenprogramma waar de allocatie betrekking op heeft, omvat een periode van 4 jaar: 2013-2016.

De vastgoed gerelateerde activiteiten die in het model van de testcorporatie zijn opgenomen, zijn algemeen van aard en derhalve ook voor andere woningcorporaties relevant. De niet-vastgoed gerelateerde activiteiten zijn meer specifiek van karakter en zullen slechts gedeeltelijk voor andere woningcorporaties relevant zijn.

In de beschouwde periode van vier jaar heeft de testcorporatie een budget beschikbaar van, afgerond, 127 miljoen euro. Dit budget betreft het rendement op het eigen vermogen als gevolg van de doorgaande exploitatie van de vastgoedportefeuille aan het begin van de beschouwde periode<sup>490</sup>. Het rentabiliteitswaardeoordeel<sup>491</sup> is daarbij buiten beschouwing gelaten.

---

<sup>490</sup> Berekening conform de transparantiemethodiek. Peildatum voor de berekening van het beschikbare budget (op basis van CFV-gegevens) is 1 januari 2012 en voor de overige financiële gegevens is 1 januari 2013. Het uiteenlopen van de peildata is feitelijk onjuist, maar in deze toets niet van doorslaggevend belang. De portefeuille omvat 22.883 verhuureenheden (opgave testcorporatie). Het eigen vermogen is € 26.954 per

tabel bijlage 8-1: beschikbaar budget 2013-2016 de testcorporatie

Bedrijfswaarde huidige portefeuille	€ 1.074.432.000
Solvabiliteit o.b.v. bedrijfswaarde	49,4%
Eigen vermogen	€ 603.338.000
Disconteringsvoet	5,25%
Beschikbaar budget 2013-2016	€ 126.701.000

Deze cijfers zijn ontleend aan de gecorrigeerde cijfers van het CFV. De eigen cijfers van de testcorporatie laten een hoger budget zien. Dat is een gevolg van de berekening van de bedrijfswaarde; de methodiek van de testcorporatie wijkt relatief veel af van de berekeningsmethodiek die het CFV hanteert waar het de verdiscontering van de verkoopkasstromen en de restwaarde bij 'einde-exploitatie' betreft. Gekozen is voor de CFV-variant (door het CFV exploitatiewaarde genoemd), omdat deze berekening het meest gevrijwaard is van voorgenomen beleid.

Zoals al eerder aangegeven biedt het model (nog) geen mogelijkheid om de gevolgen voor de kasstromen weer te geven. Deze gevolgen zouden in principe verstrekkender voor de allocatie kunnen zijn dan de vermogensontwikkeling die nu centraal staat in het model. Dit hiaat heeft voor de allocatie bij de testcorporatie geen belangrijke gevolgen, omdat, volgens het CFV (cijfers over 2012) de rentedekkingsgraad op basis van de winst en verliesrekening ruimschoots boven de norm van 1,4 is, nl. 2,2<sup>492</sup>.

De bedrijfseconomische effecten van de activiteiten zijn bepaald aan de hand van diverse kengetallen. Een overzicht van deze kengetallen is in aan het eind van deze bijlage opgenomen. De meeste van deze kengetallen zijn specifiek voor de testcorporatie bepaald, en zullen doorgaans afwijken van de kengetallen die voor de sector als geheel gekend zijn. Ook ten behoeve van het bepalen van de maatschappelijk opbrengst per activiteit is deels van kengetallen gebruik gemaakt. Ook deze zijn in aan het eind van deze bijlage opgenomen. Overigens wordt in het rekenmodel een aantal van de generieke kengetallen per activiteit vervangen door specifieke waarden voor de betreffende activiteit.

Voor de allocatie gelden verschillende inhoudelijke restricties. Het betreft een restrictie op programmaniveau en restricties op het niveau van de afzonderlijke activiteiten. Deze laatste soort restricties worden in de navolgende paragrafen getoond. De restrictie op programma-niveau betreft de minimale omvang van de kernvoorraad, hier gedefinieerd als de voorraad woningen met een huur van maximaal € 681 (de vrije sectorgrens d.d. 1 januari 2013):

---

vhe, ultimo 2011; ter vergelijking: het landelijk gemiddelde is € 13.802 en het gemiddelde van de referentiegroep (CFV, 2012) is € 18.812. De testcorporatie heeft derhalve een naar verhouding zeer robuuste vermogenspositie. Indien de testcorporatie met ingang van heden de maximale verhuurdersheffing zou betalen (ca. 64 miljoen euro op een periode van 4 jaar) resteert er voor de allocatie een jaarbudget van ca. 63 miljoen euro.

<sup>491</sup> Het leverage-effect als gevolg van het verschil tussen de discontovoet van de bedrijfswaardeberekening en de kapitaalmarktrente op de bestaande leningenportefeuille

<sup>492</sup> Ultimo 2011 (CFV, 2012). Ter vergelijking: het landelijk gemiddelde is 1,8 en het gemiddelde van de referentiegroep is 2,0.

21.800 woningen. Deze restricties is in het gebruikte rekenmodel niet gedifferentieerd naar prijsklasse of regionale woningmarkt. Bij een uitwerking van het model is die mogelijkheid aan te raden.

### De uitkomsten van het rekenmodel

In tabel bijlage 8-2 is een samenvattend overzicht opgenomen van de resultaten per activiteit: de maatschappelijke opbrengst en de aanspraak op het budget. Lang niet alle activiteiten resulteren – onder de gekozen aannamen – in een positief maatschappelijk rendement. Dat wil zeggen dat in die gevallen het bedrijfseconomisch offer groter is dan de opbrengst elders in de maatschappij.

*tabel bijlage 8-2: resultaten per activiteit*

Activiteit	Uiteindelijke maatschappelijke opbrengst <sup>493</sup>	Aanspraak op beschikbaar budget <sup>494</sup>	
Sloop en vervangende nieuwbouw in het sociale segment	-€ 33.200	-€ 80.000	D
Sloop en vervangende nieuwbouw in het commerciële segment	Nvt	Nvt	Nvt
Uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in sociale huur	-€ 28.400	-€ 80.000	D
Uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in de vrije sector	€ 15.500	€ 5.000	A
Uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw van studentenwoningen	Nvt	Nvt	Nvt
Aankoop van bestaande woningen van particulieren of commerciële beleggers	Nvt	Nvt	Nvt
Splitsen van sociale huurwoningen	Nvt	Nvt	Nvt
Samenvoegen van sociale huurwoningen	€ 13.100	-€ 22.300	B
Verkoop van huurwoningen	-€ 9.200	€ 72.000	C
Renoveren van sociale huurwoningen	€ 6.800	-€ 4.400	B
Het fysiek toegankelijk maken van woningen	€ 2.800	-€ 1.500	B
Het intensiveren van onderhoud	Nvt	Nvt	Nvt
Het verhogen van de huurprijs van woningen <sup>495</sup>	€ 0	€ 0	Nvt
Het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen	€ 9.000	-€ 5.400	B
Sociaal-maatschappelijke activiteiten	€ 117.500	-€ 23.400	B
Economische (buurt)activiteiten	€ 2.500	-€ 6.500	B
Fysieke maatregelen in het kader van leefbaarheid	€ 78.000	-€ 117.900	B
Bevorderen van het zelfstandig wonen van mensen met beperkingen	€ 1.100	-€ 2.500	B
Ontmoetingen tussen bewoners stimuleren	€ 17.500	-€ 6.500	B
Signaleren en doorzetten van zorgvragen	€ 10.000	-€ 35.000	B

<sup>493</sup> Gedefinieerd als de externe maatschappelijke opbrengst minus het bedrijfseconomisch offer.

<sup>494</sup> Een negatieve aanspraak betekent dat de activiteit het beschikbare budget doet toenemen.

<sup>495</sup> In dit geval is gekozen voor de variant van het verhogen van de huurprijs.

Activiteit	Uiteindelijke maatschappelijke opbrengst <sup>493</sup>	Aanspraak op beschikbaar budget <sup>494</sup>	
Het realiseren van stage- en leerwerkplekken	€ 2.000	-€ 2.000	B
Het begeleiden van huurders naar het arbeidsproces	€ 5.000	-€ 7.500	B
Het bijdragen aan onderwijsfaciliteiten voor huurders	€ 8.000	-€ 8.000	B
Het bij huurders stimuleren van energiebesparend gedrag	€ 2.100	-€ 7.500	B
Het ongewijzigd doorexpluiten van woningen	€ 0	€ 0	Nvt

In het overzicht komen vier typen uitkomsten voor, als gekeken wordt naar het teken (positief of negatief) van de uitkomsten (zie tabel bijlage 8-3).

tabel bijlage 8-3: maatschappelijke opbrengst en budgetgevolgen

Maatschappelijke opbrengst Gevolgen voor het budget <sup>496</sup>	Positief	Negatief
	A	C
Positief	A	C
Negatief	B	D

Het overzicht toont een aantal opmerkelijke uitkomsten. We lichten deze per categorie A t/m. D toe.

### Categorie A

Deze categorie betreft uitbreiding van de huurvoorraad door vrije sectorwoningen (huur of koop<sup>497</sup>). Opmerkelijk is de positieve maatschappelijke opbrengst, ondanks de evident negatieve gevolgen voor de woonlasten en, in het geval van vervanging, voor de beschikbaarheid van sociale huurwoningen. De reden hiervoor is dat de financiële vertaling van de kwaliteitsprong (marktwaarde nieuw voor oud) in een hoog bedrag resulteert, dat veel hoger is dan de financiële vertaling van de negatieve effecten. Het realiteitsgehalte van de opgegeven marktwaarden is niet onderzocht<sup>498</sup>.

Het negatieve effect op de beschikbaarheid van woningen is – in euro's uitgedrukt – relatief klein. Wellicht wordt dat mede veroorzaakt door de gekozen rekensystematiek, die nog niet in praktijk en theorie getoetst is (het bepalen van het consumentensurplus op basis van de uitkomsten van het verhuisketenmodel, zie paragraaf 8.6.5). Tevens speelt een rol dat het verhuisketenmodel de huidige woningmarkt weerspiegelt en derhalve geen prognose geeft voor de toekomstige vraagdruk of vraaguitval in segmenten van de woningmarkt. De systematiek van de zogenoemde wensportefeuille is hier meer voor geëigend. In principe kan de huidige vraagdruk in een bepaald segment in de toekomst in betrekkelijk korte tijd omslaan

<sup>496</sup> Een positief gevolg voor het budget betekent dat er als gevolg van een activiteit budget wordt toegevoegd.

<sup>497</sup> De testcorporatie heeft het vervangen van sociale huurwoningen door vrije sectorwoningen uitgesloten.

<sup>498</sup> De opgegeven waarden zijn door middel van professionele taxaties verkregen.

in een vraagtuitval. In dat geval zal het negatief effect in euro's aanzienlijk afnemen (minder negatief worden).

### *Categorie B*

Deze categorie betreft het grootste aantal verschillende activiteiten. Algemeen kenmerk van deze activiteiten is dat de uiteindelijke maatschappelijke opbrengst (externe maatschappelijke opbrengst minus bedrijfseconomisch offer) positief is, terwijl de activiteit aanspraak maakt op een deel van het beschikbare budget voor onrendabele bestedingen. De rekenmethodiek maakt gebruik van de verhouding tussen de uiteindelijke maatschappelijke opbrengst en de budgetaanspraak. In tabel bijlage 8-4 is een overzicht van de maatschappelijk rendementspercentages opgenomen, uitsluitend voor de categorie B activiteiten. Daarnaast speelt ook de absolute omvang in euro's van de budgetaanspraak een rol in de allocatie. Sociaal maatschappelijke activiteiten, het bevorderen van ontmoeting op buurtniveau en het creëren van stage- en leerwerkplekken springen er gunstig uit, dat wil zeggen dat het maatschappelijk rendement relatief hoog is ten opzichte van het benodigde budget. Het renoveren van woningen, het fysiek toegankelijk maken van de woningvoorraad en het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen laten eveneens gunstige uitkomst zien.

*tabel bijlage 8-4: de verhouding tussen opbrengsten en budgetaanspraken*

Activiteiten	Verhouding opbrengst – budget-aanspraak
Samenvoegen van woningen (van 2 naar 1)	24%
Renoveren sociale huurwoningen	23%
Fysiek toegankelijk maken sociale huurvoorraad (nultreden)	56%
Energiebesparende maatregelen aanbrengen	75%
Leefbaar 1: Sociaal maatschappelijke activiteiten	190%
Leefbaar 3: economische maatregelen	33%
Leefbaar 2: Fysieke activiteiten	20%
Welzijn/zorg 1: Bevorderen zelfstandig wonen (aanbod diensten)	8%
Welzijn/zorg 3: ontmoeting bevorderen	54%
Welzijn/zorg 4: Signaleren en doorzetten zorgvragen	9%
Werken & leren 1: Stage- en leerwerkplekken	100%
Werken & leren 2: begeleiding in het arbeidsproces	33%
Werken & leren 3: Begeleiding in het onderwijsproces	25%
Duurzaamheid: bewustwording stimuleren	28%

### *Categorie C*

Betreft de verkoop van huurwoningen. Het verhogen van de huurprijs van woningen zou eveneens in categorie C vallen, ware het niet dat uit de rekensom blijkt dat voor geen van de woningen verhoging van de huurprijs bijdraagt aan het gezochte optimum. De reden hiervoor wordt in de volgende paragraaf toegelicht. Op grond van de negatieve uiteindelijke maatschappelijke opbrengst zou de conclusie kunnen zijn om deze activiteiten niet uit te voeren. Het (grote) positieve bedrijfseconomische rendement kan echter ten behoeve van andere activiteiten ingezet worden, die wel tot een positieve maatschappelijke opbrengst



leiden, waardoor het uiteindelijke resultaat van de allocatie optimaal is. Vanuit die optiek bezien is de verhouding tussen het positieve bedrijfseconomische rendement en de negatieve maatschappelijke opbrengst bij verkoop van huurwoningen veel gunstiger dan deze verhouding bij het optrekken van de huurprijs.

#### *Categorie D*

De beide activiteiten in deze categorie betreffen nieuwbouw in het sociale huursegment. De kwaliteitsverbetering en de verbetering van de beschikbaarheid van huurwoningen wegen niet op tegen het grote bedrijfseconomische offer dat met dergelijke nieuwbouw gepaard gaat. In theorie zou de woningcorporatie van deze activiteit moeten afzien. Daarbij kan echter wel een aantal kanttekeningen geplaatst worden. Ten eerste hangt de uitkomst mede af van de waardering van de bij uitbreiding van de voorraad toegenomen beschikbaarheid van woningen. Indien een hogere waardering aan de orde zou zijn, kan de negatieve uiteindelijke maatschappelijke opbrengst omslaan in een positief resultaat. Hier wrekt zich ook de toepassing van een lineaire rekenfunctie voor de optimalisatie. Bij toepassing van een niet-lineaire functie kan aan de hierboven genoemde niet-lineaire waardering voor de beschikbaarheid tegemoet worden gekomen.

Daarnaast heeft de woningcorporatie de (beperkte) mogelijkheid om te sturen op hoogte van de onrendabele top (investering minus bedrijfswaarde); de belangrijkste component van het bedrijfseconomisch offer. Het verhogen van de huurprijs na de investering is een van de mogelijkheden hiervoor, maar tegelijkertijd zal er daardoor een extra negatieve maatschappelijke opbrengst ontstaan als gevolg van de verhoging van de woonlasten. Uitbreidingsnieuwbouw in het sociale segment lijkt nog de minst maatschappelijk rendabele activiteit in de huidige context van woningmarkt en bouwmarkt

Bij de allocatie zijn de door de woningcorporatie aan te geven onder- en bovengrenzen voor aantallen sterk bepalend voor de uitkomst van de allocatie. Immers, bij het loslaten van al deze beperkingen is de uitkomst voorspelbaar aan de hand van de hierboven besproken verhoudingsgetallen; de activiteit met het gunstigste verhoudingsgetal zal in ongelimiteerde aantallen uitgevoerd worden, nadat overigens op papier eerst alle bestaande huurwoningen verkocht zijn.

Hieronder is de resulterende uitkomst van de allocatie weergegeven. De kolommen 'minimum' en 'maximum' betreffen de door de testcorporatie vooraf vastgestelde restricties.

tabel bijlage 8-5: uitkomst van de allocatie bij de testcorporatie

Activiteiten	Min. aantal	Max. aantal	Aantal activi- teiten	Refe- rentie- corpo- ratie CFV*	Realis- tie testcor- poratie 2009- 2012
Sloop en vervangende nieuwbouw sociale huur	250	321	250		(282)
Sloop en vervangende nieuwbouw commercieel	0	0	Nvt		
Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw commercieel	30	70	70		
Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw met sociale huur	640	1371	640	1312**	1475**
Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw met studentenwoningen	0	0	Nvt		
Aankoop van bestaande particuliere koop- en huurwoningen	0	0	Nvt	207**	0
Splitsen van woningen	0	0	Nvt		
Samenvoegen van woningen (van 2 naar 1)	40	80	80		
Verkoop van sociale huurwoningen (lege staat)	400	600	400	1167	979
Renoveren sociale huurwoningen	2000	2500	2500	4150	***
Fysiek toegankelijk maken sociale huurvoorraad (nultreden)	350	550	550	***	***
Intensiveren (of extensiveren) van het onderhoud	0	0	Nvt		
Prijsaanpassing (nieuw huurbeleid)	0	6000	0		
Energiebesparende maatregelen aanbren- gen	3300	4300	4300		
Leefbaar 1: Sociaal maatschappelijke activiteiten	0	12	12		
Leefbaar 2: Economische activiteiten	0	12	12		
Leefbaar 3: Fysieke maatregelen	4	2	2		
Welzijn/zorg 1: Bevorderen zelfstandig wonen (aanbod diensten)	4	10	10		
Welzijn/zorg 2: Ontmoeting bevorderen	2	2	2		
Welzijn/zorg 3: Signaleren en doorzetten zorgvragen	5	2	2		
Werken & leren 1: Stage- en leerwerk- plekken	0	8	8		
Werken & leren 2: begeleiding in het arbeidsproces	0	8	8		
Werken & leren 3: Begeleiding in het onderwijsproces	4	4	4		

Activiteiten	Min. aantal	Max. aantal	Aantal activi- teiten	Refe- rentie- corpo- ratie CFV*	Realis- tie testcor- poratie 2009- 2012
Duurzaamheid: bewustwording stimuleren	4	10	10		
Ongewijzigd doorexploiteren van wonin- gen	Nvt	Nvt	0		

\* Ter vergelijking: het gemiddelde over de jaren 2009 – 2011 omgerekend naar een 4-jars periode. Het betreft cijfers van het CFV (Corporatie in Perspectief, ultimo 2012)<sup>499</sup>.

\*\* Inclusief vervangende nieuwbouw.

\*\*\* Hiervoor zijn geen cijfers beschikbaar.

De aantallen sloop, nieuwbouw en verkoop die de testcorporatie als maxima opgeeft liggen in dezelfde orde van grootte als de realisatie van de testcorporatie en van de referentieccorporaties (volgens het CFV) in de periode 2009–2012. Dat betekent dat de bandbreedten van het voorgenomen beleid van de testcorporatie (min-max) ten opzichte van de recente realisaties een bescheiden ambitie laten zien.

In alle gevallen ‘kiest’ het rekenmodel voor het maximum of het minimum. Dat heeft twee redenen. Ten eerste is er, zoals ik verderop zal toelichten, sprake van een budgetoverschot. Van alle activiteiten die een positief maatschappelijk rendement opleveren, kan daardoor het maximum gerealiseerd worden. Ten tweede is het een gevolg van het lineaire karakter van gebruikte Simplexmodel. De gemonetariseerde effecten van de activiteiten per stakeholder zijn als volgt (bedragen afgerond):

*tabel bijlage 8-6: welvaartseffecten voor de stakeholders van de testcorporatie*

Activiteiten	Huurders	Omwonen- den	Gemeente	Copro- du- centen	Overige lokaal	Maat- schappij
Sloop en vervangende nieuwbouw sociale huur	€ 14.979.000	€ 650.000	€ 0	€ 0	€ 0	- € 2.665.300
Uitbreiding woningvoor- raad door nieuwbouw commercieel	€ 681.300	€ 392.900	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0

<sup>499</sup> Uit de CFV-cijfers blijkt dat de inkomende kasstroom uit verkoop in de jaren 2009 en 2010 groter is dan de uitgaande kasstroom door nieuwbouw en renovatie. In 2011 is dit beeld rigoureus veranderd, waardoor ook de rentedekkingsgraad (cijfers CFV) gedaald is (zij het nog ruim boven de geldende norm). De CFV-cijfers over 2012 zijn nog niet beschikbaar.

Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw met sociale huur	€ 41.713.300	€ 2.793.700	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Samenvoegen van woningen (van 2 naar 1)	€ 2.717.500	€ 268.200	€ 0	€ 0	€ 0	- € 160.000
Verkoop van sociale huurwoningen (lege staat)	- € 3.556.900	- € 103.100	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Renoveren sociale huurwoningen	€ 29.748.200	€ 3.250.000	€ 0	€ 0	€ 0	- € 5.000.000
Fysiek toegankelijk maken sociale huurvoorraad (nultreden)	€ 2.340.700	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Energiebesparende maatregelen aanbrengen	€ 57.079.100	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 4.375.600
Leefbaar 1: Sociaal maatschappelijke activiteiten	€ 546.200	€ 298.300	€ 846.100	€ 0	€ 0	€ 0
Leefbaar 2: Economische activiteiten	€ 34.900	€ 73.200	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0
Leefbaar 3: Fysieke maatregelen	€ 68.800	€ 244.000	€ 10.000	€ 0	€ 0	€ 0
Welzijn/zorg 1: Bevorderen zelfstandig wonen (aanbod diensten)	€ 261.500	- € 261.500	- € 450.000	€ 486.000	€ 0	€ 0
Welzijn/zorg 3: Ontmoeting bevorderen	€ 100.000	€ 0	€ 0	- € 52.000	€ 0	€ 0

Welzijn/zorg 4: Signaleren en doorzet- ten zorgvra- gen	€ 250.000	€ 0	€ 0	- € 160.000	€ 0	€ 0
Werken & leren 1: Stage- en leerwerk- plekken	€ 8.000	€ 0	€ 24.000	€ 0	€ 0	€ 0
Werken & leren 2: Begeleiding in het ar- beidsproces	€ 40.000	€ 0	€ 120.000	- € 60.000	€ 0	€ 0
Werken & leren 3: Begeleiding in het on- derwijspro- ces	€ 40.000	€ 0	€ 120.000	- € 96.000	€ 0	€ 0
Duurzaam- heid: be- wustwording stimuleren	€ 96.100	€ 0	€ 0	€ 0	€ 0	€ 400
Totalen	€ 90.613.503	€ 7.605.647	€ 670.109	€ 118.000	€ 0	- € 3.449.216

Opmerkelijk is dat de omwonenden veel profijt hebben bij de corporatieactiviteiten; de overige stakeholders beduidend minder. De maatschappij in het algemeen levert welvaart in: dat is het saldo tussen de milieubelasting als gevolg van investeringen in het vastgoed en de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Indien de testcorporatie overigens huurverhoging had moeten doorvoeren (in deze rekenkundige optimalisatie), dan zou als gevolg van een toename van de huurtoeslag de welvaartsafname voor de maatschappij in het algemeen aanzienlijk meer zijn geweest.

Ten aanzien van deze uitkomst van de allocatie zijn verder nog de volgende kanttekeningen te plaatsen:

- De grootste maatschappelijke winst wordt met betrekking tot de vastgoed gerelateerde activiteiten geboekt door een maximum aantal samenvoegingen van woningen, renovaties, woningaanpassingen en energiebesparende maatregelen. Uit enkele gevoeligheidsanalyses blijkt dat van deze drie maatregelen samenvoegingen en renovatie het *minst* robuust zijn voor verandering van aannamen in de rekensom. Woningaanpassingen en energiebesparende maatregelen zijn veel minder gevoelig voor variatie van aannamen. Dergelijke gevoeligheidsanalyses zijn overigens complex van aard, omdat de waarden van de verschillende parameters met elkaar samenhangen<sup>500</sup>.

<sup>500</sup> Neem als voorbeeld het benedenwaarts bijstellen van de stichtingskosten van een sociale huurwoning. Dat zal invloed hebben op de kwaliteit van de nieuwbouw en daarmee op de marktwaarde van diezelfde woning en op de door de bewoners gepercipieerde kwaliteit van de woning. Ook mogelijke toekomstige

- Na de keuze van het maximum aantal renovaties, woningaanpassingen en energiebesparende maatregelen blijft genoeg budget over om een aanzienlijk aantal (vervangende) sociale huurwoningen nieuw te bouwen, strikt genomen meer dan het opgegeven minimum aantal. Als gevolg van het negatieve maatschappelijk rendement hiervan (zie hierboven) ‘kiest’ het rekenmodel hier niet voor. Deze minimum aantallen vloeien overigens voort uit de keuzen ten aanzien van de wensportefeuille en portefeuilletransformatie op lange termijn (10 jaar of meer). Zoals al eerder in deze dissertatie is betoogd (zie paragraaf 8.6.5) is dit allocatiemodel minder geschikt om de volkshuisvestelijke effecten op lange termijn in de allocatie te verdisconteren.
- De niet-vastgoed gerelateerde maatregelen kennen alle een positieve maatschappelijke opbrengst (met inbegrip van het bedrijfseconomisch offer). Om die reden geeft de allocatie steeds de opgegeven maximum aantallen als uitkomst.
- In het algemeen kan gesteld dat de rekenkundige uitkomsten in veel gevallen met grote onzekerheden omkleed zijn. Bij de bandbreedte van uitkomsten die zo ontstaat, kan in sommige gevallen een positief maatschappelijk resultaat gemakkelijk omslaan in een negatief en omgekeerd. Dat geldt niet alleen voor renovatie (zie hierboven, maar onder meer ook voor de meeste niet-vastgoed gerelateerde activiteiten.

De meest opvallende uitkomst van het rekenmodel is evenwel dat er een aanzienlijk budget overblijft (zie tabel bijlage 8-7). Met daarbij aangetekend dat het rekenmodel uitgaat van het minimaal aantal te verkopen huurwoningen en geen ‘gebruik hoeft te maken’ van de mogelijkheid om de huren te verhogen. Ook het feit dat het prototype van het rekenmodel geen kasstroomberekeningen toelaat kan invloed hebben; in theorie is het goed mogelijk dat de testcorporatie eerder met kasstroombeperkingen te maken krijgt dan met solvabiliteitsbeperkingen.

*tabel bijlage 8-7: bedrijfseconomisch resultaat allocatie*

Beschikbaar budget	€ 126.701.000
Budgetoverschot	€ 47.040.400

Het overschot is een voor de hand liggend gevolg van het feit dat het budget ruim voldoende is om alle activiteiten met een positief maatschappelijk rendement uit te voeren. Bij financiële krapte zal het allocatiemodel een andere uitkomst te zien geven. Om dit te toetsen heb ik een aanzienlijk lager budget in het rekenmodel ingevoerd:

---

huurstellingen en verkoopopbrengsten zullen hierdoor beïnvloed worden. Bij de berekening van de maatschappelijke opbrengst zal een aantal van deze waardeveranderingen elkaar deels opheffen. Het maatschappelijk rendement als deelsom van de totale maatschappelijke opbrengst en de investering verandert bij de gehanteerde aannamen in positieve zin, omdat de noemer van de breuk (de investering) ten opzichte van de teller (de totale opbrengst) kleiner wordt.

- Bij een budget van 63 miljoen euro ontstaat het volgende beeld<sup>501</sup>: Het aantal verkopen stijgt naar 588 woningen (met 400 als minimum opgegeven en 600 als maximum). Extra huuropbrengsten blijken nog niet nodig.
- Indien het budget zakt naar 50 miljoen euro (= 12,5 miljoen euro per jaar), is het aantal te verkopen woningen maximaal (600 vhe) en is voor ruim 2.000 woningen een opwaartse huuraanpassing noodzakelijk (bij een opgegeven maximum van 6.000). Daarnaast blijkt ook slechts een deel van de niet-vastgoed gerelateerde activiteiten maximaal uitgevoerd te kunnen worden, ondanks het positieve maatschappelijke rendement. In dit laatste geval geeft het rekenmodel de voorkeur aan de vastgoed gerelateerde activiteiten met een hoog maatschappelijk rendement (zie hierboven).

### **Bevindingen met betrekking tot de rol van het model in het proces van beleids- en besluitvorming**

Na een introductie bij het voormalig bestuur van de testcorporatie en een tussentijdse toelichting voor de nieuwe bestuurders is de verdere ontwikkeling van het model begeleid door enkele ter zake kundige stafmedewerkers. Vanwege de reguliere werkdruk en de gevolgen van een omvangrijke reorganisatie en verhuizing van het bedrijf heeft de ontwikkeling langer geduurd dan voorzien. Als gevolg daarvan is bij de afronding van de tekst van deze dissertatie nog onvoldoende inzicht in de rol die het allocatiemodel speelt c.q. kan spelen in het proces van beleids- en besluitvorming bij de testcorporatie. Noodgedwongen beperk ik me in deze dissertatie daarom voornamelijk tot de inhoudelijke aspecten van de experimentele toepassing bij de testcorporatie.

Niettemin is op voorhand duidelijk dat bij de toepassing drie strategische aspecten tot discussie zullen leiden. Ten eerste het aspect van het welvaartsverlies van de bouw van sociale huurwoningen onder de in het model opgenomen aannamen. De discussie omvat niet alleen de hoogte van 'onrendabele top', maar ook de omvang van de 'kernvoorraad' (van sociale huurwoningen) in relatie tot de vraag naar sociale huurwoningen. Het tweede aspect betreft het verschil tussen de diverse regio's waarin de testcorporatie actief is en daaruit voortvloeiende vraag of het allocatiemodel niet beter regionaal 'gevuld' kan worden. Het derde aspect betreft de kennelijke budgetruimte; alle wenselijke activiteiten zijn maximaal uit te voeren, althans gegeven de vermogenspositie van de testcorporatie. Zoals gezegd zijn de consequenties voor de kasstromen nog niet in beeld gebracht. Voor de testcorporatie geldt hetgeen Van der Schaar al eens opmerkte: de vermogenspositie vormt een 'beleidslast' (Van der Schaar, 2009c; zie paragraaf 2.3).

### **Bevindingen per type activiteit**

In onderstaande paragrafen zijn de resulterende cijfers per activiteit weergegeven. Voor twee typen activiteiten is de toelichting op de cijfers in detail weergegeven, met inbegrip

---

<sup>501</sup> Het halve budget komt overeen met een solvabiliteit van ca. 25%. Zie ook noot 490 m.b.t. de verhuurdersheffing.

van de rekenkundige regels die aan enkele cijfers ten grondslag liggen. Het betreft uitbreiding van de sociale voorraad met huurwoningen en het aanbrengen van energiebesparende maatregelen.

In iedere paragraaf zijn de volgende cijfers per activiteit weergegeven:

- Per activiteit is in een tabel weergegeven aan welke inhoudelijke restricties de activiteit gebonden is; het betreft steeds onder- en bovengrenzen die aan het aantal activiteiten gesteld zijn. De maxima en minima zijn door de testcorporatie bepaald op basis van prestatieafspraken, lopende verplichtingen en uitkomsten van woningmarktonderzoeken.
- De externe maatschappelijke opbrengst is per activiteit-eenheid uitgesplitst voor de huurders, de omwonenden of woningzoekenden, de gemeente, de coproducten, de overige lokale stakeholders en de maatschappij als geheel (tabel 2).
- De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid is uitgesplitst voor de onderscheiden prestatievelden: de kwaliteit van de woningvoorraad, de betaalbaarheid van het wonen, de beschikbaarheid van passende woningen, de kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving, het welzijn van bewoners en de categorie overige prestatievelden (tabel 3).

Voor iedere activiteit zijn op basis van de gegevens in de vierde tabel van de navolgende paragrafen een activiteit de volgende cijfers bepaald (tabel 4):

- Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)
- Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)
- Het bedrijfseconomisch offer (B-A)
- De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid<sup>502</sup>
- Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid

Om de schijn van nauwkeurigheid te vermijden zijn de cijfers in de hoofdtekst afgerond op een meervoud van honderd euro.

#### *Uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in sociale huur*

Betreft de uitbreiding van de sociale huurvoorraad. Bij deze activiteit is gebruik gemaakt van het verhuisketenmodel zoals toegelicht in paragraaf 8.6.5. In de verhuisketen komen zowel sociale huurwoningen als vrije sector huurwoningen en koopwoningen vrij. De verhuisketen is in totaal 2,0 (elke nieuwbouwwoning leidt tot 2 verhuizingen in de bestaande voorraad). Het maatschappelijk rendement is kleiner dan 1 (een per saldo negatieve opbrengst). De belangrijkste reden hiervoor is de grote onrendabele top c.q. bedrijfsecono-

<sup>502</sup> Bedoeld wordt bijvoorbeeld de bouw van één woning, het renoveren van één woning, het aanstellen van één huismeester of het uitvoeren van één project met betrekking tot de bestrijding van eenzaamheid onder ouderen.



misch offer. De aangenomen nieuwbouwhuur is betrekkelijk laag (€ 538). Indien gekozen wordt voor een hogere aanvangshuur (bijv. € 681<sup>503</sup>), heeft dat gevolgen voor de woonlasten (de NCW is ca. € 11.000 hoger, de huurtoeslaguitgaven (ca. € 5.000 hoger) en de onrendabele top voor de woningcorporatie (ca. € 35.000 lager<sup>504</sup>). Het totale welvaartseffect is dan minder sterk negatief. Overigens is bij de bepaling van het woonlastenvoordeel en het consumentensurplus voor huurders uitgegaan van een exploitatieduur van 25 jaar, de gemiddelde restant levensduur van de woningen. Bij dit alles dient wel nadrukkelijk de kantenkening te worden geplaatst dat de lage huur in de berekende variant (€ 538) leidt tot een grotere bestedingsruimte bij de huurders dan bij de alternatieve variant (€ 681), waardoor andere bestedingen mogelijk zijn, die een positief rendementseffect kunnen hebben. De maatschappij als geheel draagt de meerkosten van de huurtoeslag. Het profijt komt voornamelijk bij de huurders van de sociale huurwoningen terecht en heeft betrekking op de woonlasten en de beschikbaarheid van sociale huurwoningen.

In tabel 1 zijn de diverse kengetallen voor de berekening opgenomen; in het kader daarna de toelichting op de cijfers.

*tabel 1: Kengetallen voor uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in sociale huur*

		NCW (totaal)
aantal verhuizingen in verhuisketen naar sociale huur	1,3	
aantal verhuizingen in verhuisketen naar v.s. woning	0,7	
gemiddelde exploitatieduur in jaren	25	
gemiddelde sociale huur	€ 543	
gemiddelde gebruikskosten vrije sector woningen	€ 756	
indirecte subsidie a.g.v. aangepaste huur		€ 35.139
gemiddelde huurtoeslag	€ 175	
percentage huurtoeslagontvangers	30%	
consumentensurplus als gevolg van huurtoeslag		€ 11.259
consumentensurplus als percentage van de nieuwe huur	5%	
totale consumentensurplus excl. effect huurtoeslag huurders		€ 5.823
totale consumentensurplus excl. effect huurtoeslag overige		€ 4.365
stichtingskosten	€ 180.000	
onrendabele top	€ 80.000	€ -80.000
winst indien marktconforme exploitatie	€ 5.000	€ 5.000

#### Toelichting op tabel 1

- Het aantal verhuizingen van respectievelijk 1,3 en 0,7 is de uitkomst van toepassing van het verhuisketenmodel.
- De testcorporatie gaat er bij de realisatie van nieuwbouw in de sociale huur in de financiële berekening er van uit dat de woning 25 jaar in exploitatie blijft en vervolgens wordt verkocht.

<sup>503</sup> De vrije sectorgrens per 1 januari 2013.

<sup>504</sup> Het woonlasteneffect bestrijkt in de rekensom een periode van 12,5 jaar – de aangenomen gemiddelde woonduur – terwijl de onrendabele top een exploitatieperiode in sociale huur van 50 jaar betreft. Dat geeft in principe een vertekend beeld. Het woonlastennadeel bij een fictieve woonduur van 50 jaar zou ca. € 7.000 hoger zijn (de aflopende toename is het gevolg van de NCW-berekening), waardoor het uiteindelijke welvaartseffect toch weer negatief wordt.

- Het verschil tussen de markthuur en de sociale huur kan beschouwd worden als indirecte subsidie (ook wel ‘objectsubsidie’ genoemd). De totale waarde van deze subsidie per woning is de netto contante waarde (NCW) van deze (virtuele) subsidiekasstromen over de hele looptijd van de exploitatie (25 jaar). In de berekening is de discontovoet op 5,25% gesteld. De totale NCW is, afgerond, € 35.100. Dit bedrag is de maatschappelijke baat met betrekking tot het prestatieveld ‘betaalbaarheid’.
- Het percentage huurtoeslaggerechtigden is 30% en de gemiddelde toeslag € 175
- De huurprijs voor sociale huurwoningen is in de berekening vastgesteld op het niveau van de aftoppingshuur: € 543; van de commerciële huur op markthuurniveau: € 756. Deze huurprijzen worden gebruikt om het consumentensurplus te berekenen volgens de methode die in paragraaf 8.6.5 is toegelicht. Het surplus is berekend op € 17.082 voor de huurders van de sociale huurwoningen en € 4.365 voor de bewoners van de vrije sector woningen. Het surplus voor de huurders van de sociale huurwoningen is opgebouwd uit een bedrag van € 11.259 in verband met de huurtoeslag (de NCW) van alle huurtoeslagbedragen gedurende de hele exploitatieduur) en een bedrag van € 5.823, zijnde de NCW van 5% van de sociale huurkasstromen. Volgens de methode van paragraaf 8.6.5 is dit surplus – bij elkaar afgerond € 21.500 – de maatschappelijke baat met betrekking tot het prestatieveld ‘beschikbaarheid’.
- De totale maatschappelijke baat is € 35.100 + € 21.500 = € 56.600
- De winst bij een marktconforme exploitatie of verkoop is op € 5.000 gesteld.
- De onrendabele top voor de woningcorporatie is op € 80.000 gesteld (bij stichtingskosten van € 180.000). Dit is het bedrag dat op het beschikbare budget van de testcorporatie voor onrendabele bestedingen wordt afgeboekt.
- Het totale bedrijfseconomische offer is de onrendabele top voor de woningcorporatie plus de (opgeofferde) commerciële winst.

*tabel 2: Minimum en maximum aantallen voor uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in sociale huur*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	640	1371

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in sociale huur, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 52.200
Omwonenden of woningzoekenden	€ 4.100
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 56.600

tabel 4: De externe maatschappelijke opbrengst van uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in sociale huur, uitgesplitst naar prestatieveld

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 35.100
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 21.500
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 0
Overige prestatievelden	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 56.600

tabel 5: Het resulterende maatschappelijk rendement van uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in sociale huur

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 80.000
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 5.000
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 85.000
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 56.600
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	-€ 28.400
Kosten activiteit (F)	€ 180.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	-16%

### Sloop en vervangende nieuwbouw in het sociale segment

Het zijn vooral de huurders die profijt hebben van de ingreep. Op grond van de verschillende aannamen (tabel 4) is het totale gemonetariseerde effect echter sterk negatief. De belangrijkste reden is dat de waardesprong – het verschil tussen de marktwaarde van de nieuwbouwwoning en die van de te slopen woning – niet opweegt tegen de onrendabele top – dus het vermogensbeslag – voor de woningcorporatie. Uitgaande van de gehanteerde cijfers dient de marktwaarde (in lege staat) van de te slopen woning ca. € 30.000 lager te zijn dan de aangenomen waarde van € 122.000 om een positief maatschappelijk rendement over deze activiteit te bereiken. Nog niet onderzocht is hoeveel woningen van de testcorporatie een dergelijke lage marktwaarde hebben, maar vermoedelijk zal het slechts een gering deel van de portefeuille betreffen. Verder is aangenomen dat de restwaarde van de te slopen woning en de grond in de stichtingskosten en daarmee in de onrendabele top van de nieuwbouwwoning is opgenomen. Bij deze activiteit gelden dezelfde kanttekeningen als die bij de vorige paragraaf gemaakt zijn met betrekking tot de lage huurprijs van de nieuwbouw en het resulterende maatschappelijk rendement.

tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor sloop en vervangende nieuwbouw sociale huur

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	250	321

tabel 2: de externe maatschappelijke opbrengst van sloop en vervangende nieuwbouw sociale huur, uitgesplitst naar stakeholder

Huurders	€ 59.900
Omwonenden of woningzoekenden	€ 2.600

Gemeente(n)	€ 0
Coproductanten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	-€ 10.700
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 51.800

tabel 3: de externe maatschappelijke opbrengst van sloop en vervangende nieuwbouw sociale huur, uitgesplitst naar prestatieveld

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 63.000
De betaalbaarheid van het wonen	-€ 16.700
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 5.100
Het welzijn van bewoners	€ 2.500
Overige prestatievelden	-€ 2.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 51.800

tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van sloop en vervangende nieuwbouw sociale huur

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 80.000
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 5.000
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 85.000
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 51.800
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	-€ 33.200
Kosten activiteit (F)	€ 180.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	-18%

### *Sloop en vervangende nieuwbouw in het commerciële segment*

Een bouwkundig en / of functioneel versleten sociale huurwoning wordt vervangen door een nieuwe commerciële huurwoning. Het zijn vooral de nieuwe huurders die profijt hebben van de ingreep (tabel 1). Op grond van de verschillende aannamen is het totale gemetarieerde effect positief (tabel 1: € 76.527). De belangrijkste reden is dat er geen onrendabele top voor de woningcorporatie resteert en dat de kwaliteitstoename in euro's vrijwel het dubbele is van de extra woonlasten plus de waarde van een lagere slaagkans voor de huurders. Per saldo zal er door deze maatregel ook een (klein) bedrag – afhankelijk van de woningmarktstandigheden – aan het beschikbare budget worden toegevoegd.

Het vervangen van een huurwoning door een koopwoning brengt een verhuisketen op gang, waarbij wooncarrière wordt gemaakt. Bij de berekening is het verhuisketenmodel van RIGO Research & Advies gebruikt. Voor de testcorporatie is van één vulling van het verhuisketenmodel uitgegaan (de cijfers voor een kleine stad)<sup>505</sup>. Bij het gebruik hiervan geldt als uitgangspunt dat sloop van een woning – in de berekening – een fictief negatieve verhuisketen tot stand brengt, die (deels) gecompenseerd wordt door de vervangende nieuwbouw, afhankelijk van de verhouding tussen de aantallen te slopen en nieuw te bouwen woningen.

<sup>505</sup> Dat is uiteraard een sterke vereenvoudiging, omdat het werkgebied van de testcorporatie heel divers van aard is en deels uit een krimpregio bestaat.

Een negatieve verhuisketen betekent in realiteit een afnemende slaagkans, die in de gehanteerde berekening tot uitdrukking komt in een negatieve welvaartsontwikkeling.

In het doorgerekende scenario is deze activiteit niet opgenomen.

*tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor sloop en vervangende nieuwbouw in het commerciële segment*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	0	0

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst voor sloop en vervangende nieuwbouw in het commerciële segment, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 58.900
Omwonenden of woningzoekenden	€ 3.800
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	-€ 2.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 60.700

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst voor sloop en vervangende nieuwbouw in het commerciële segment, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 118.000
De betaalbaarheid van het wonen	-€ 49.000
De beschikbaarheid van passende woningen	-€ 13.900
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 2.600
Het welzijn van bewoners	€ 5.000
Overige prestatievelden	-€ 2.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 60.700

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van sloop en vervangende nieuwbouw in het commerciële segment*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	€ 5.000
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 5.000
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 0
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 60.700
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 60.700
Kosten activiteit (F)	€ 235.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	26%

#### *Uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in commerciële huur of koop*

Betreft de uitbreiding van de woningvoorraad met een koopwoning of een huurwoning in de vrije sector. Dit heeft een positief maatschappelijk rendement tot gevolg. Bij de berekening is ook bij deze ingreep het verhuisketenmodel gebruikt. In de verhuisketen komen naast vrije sector huurwoningen en koopwoningen ook sociale huurwoningen vrij, waardoor ook aspirant huurders van sociale huurwoningen profijt hebben. Er is uitgegaan van

een kleine winstmarge voor de woningcorporatie (ca. 2,5%). Ten tijde van een economische recessie zoals bij het schrijven van dit hoofdstuk heerst, staat een dergelijke winst onder druk, maar in een opgaande economie kunnen winsten van 10% of meer geboekt worden. Deze winst wordt aan het beschikbare budget toegevoegd<sup>506</sup>.

*tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in commerciële huur of koop*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	30	70

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in commerciële huur of koop, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 9.700
Omwonenden of woningzoekenden	€ 5.600
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 15.300

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in commerciële huur of koop, uitgesplitst naar prestatievel*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 15.300
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 0
Overige prestatievelen	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 15.300

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van uitbreiding van de woningvoorraad door nieuwbouw in commerciële huur of koop*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	€ 5.000
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 5.000
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 0
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 15.300
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 15.300
Kosten activiteit (F)	€ 235.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	7%

### *Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw van studentenwoningen*

De maatregel betreft de toevoeging van een studentenwoning aan de voorraad. Een dergelijke uitbreiding leidt niet tot een verhuisketen; de student is een starter die geen zelfstan-

<sup>506</sup> Bij gemengde projecten van sociale huur- en koopwoningen gaat het om een gemiddelde 'value capturing' ten gunste van de sociale huur van ca. € 6.500 (De Kam, 2013).

dige woning achter laat. Bij het uitblijven van nieuwbouw voor studenten neemt de druk op de reguliere sociale voorraad en op particuliere kamers toe. Elders wordt derhalve een verhuisketen verhinderd, afhankelijk van de keuze van de student om al of niet thuis te blijven wonen. Indien nieuwbouw uitblijft, zal een deel van de studenten elders in de voorraad de reguliere woningzoekenden verdringen. De overige studenten blijven thuis wonen en sporen op en neer. Het maatschappelijk rendement is negatief. Bij een iets lagere onrendabele top slaat dit rendement om in een licht positief rendement.

In het doorgerekende scenario is deze activiteit niet opgenomen.

*tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw van studentenwoningen*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	0	0

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw van studentenwoningen, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 35.900
Omwonenden of woningzoekenden	€ 800
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 36.700

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw van studentenwoningen, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 28.300
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 8.400
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 0
Overige prestatievelden	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 36.700

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw van studentenwoningen*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 35.000
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 5.000
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 40.000
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 36.700
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	-€ 3.300
Kosten activiteit (F)	€ 120.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	-3%

### *Aankoop van bestaande huur- of koopwoningen van particulieren of commerciële beleggers*

Betreft het aankopen van een bestaande huur- of koopwoning met (weder)verhuur als doel. Uitgangspunt in de berekening is dat er bij aankoop bij ongewijzigde huur geen onrendabele top is. Deze ontstaat wel indien er bij mutatie een neerwaartse huuraanpassing plaatsvindt om de woningen in het sociale huursegment op te nemen. De hoogte van het woonlastenvoordeel is overeenkomstig de onrendabele top die dan ontstaat. Per saldo is dan het maatschappelijk rendement nihil en is er slechts sprake van welvaartsoverdracht van de woningcorporatie aan de huurders. Voor het overige is aangenomen dat de woningcorporatie geen extra uitgaven maakt ten behoeve van kwaliteitstoevoeging.

In het doorerekende scenario is deze activiteit niet opgenomen.

*tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor aankoop van bestaande huur- of koopwoningen van particulieren of commerciële beleggers*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	0	0

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van aankoop van bestaande huur- of koopwoningen van particulieren of commerciële beleggers, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 15.700
Omwonenden of woningzoekenden	€ 0
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 15.700

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van aankoop van bestaande huur- of koopwoningen van particulieren of commerciële beleggers, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 15.700
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 0
Overige prestatievelden	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 15.700

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van aankoop van bestaande huur- of koopwoningen van particulieren of commerciële beleggers*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 15.700
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 15.700
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 15.700
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 0



Kosten activiteit (F)	€ 120.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	0%

### *Splitsen van sociale huurwoningen*

Betreft het splitsen van een huurwoning in twee aparte zelfstandige huurwoningen. De aanpak omvat tevens een renovatie. Het eventueel tijdelijk niet beschikbaar zijn van de woning alsmede de tijdelijke bezetting van een wisselwoning zijn buiten beschouwing gelaten. Kosten van verhuizing zijn wel meegenomen. In de relatief lage onrendabele top is de huurprijs van de extra gerealiseerde woning verdisconteerd. De toevoeging van een sociale huurwoning leidt tot een extra verhuisketen, grotendeels ten gunste van de doelgroep van beleid. Ook hier is gebruik gemaakt van het al genoemde verhuisketenmodel.

Dominant in de berekening is het verlies aan kwaliteit, uitgedrukt in woningwaarde. Dat is een gevolg van het feit dat de beide woningen na splitsing een veel lagere waarde hebben dan de oorspronkelijke ongesplitste woning. In de waardering is de oppervlakte dominant; de afwerking van de gesplitste woningen – na de bijkomende renovatie – heeft een ondergeschikt effect op de waarde<sup>507</sup>. In dit bijzondere geval is het commerciële vermogenseffect sterk negatief, wat betekent dat in werkelijkheid een dergelijke ingreep in het commerciële segment niet zal plaatsvinden. Als bedrijfseconomisch offer wordt de onrendabele top genomen (het vermogenseffect op basis van bedrijfswaardewaardering). De externe maatschappelijke opbrengst is onder de gegeven voorwaarden negatief, dus splitsing is onder deze aannamen niet aan te bevelen.

In het doorgerekende scenario is deze activiteit niet opgenomen.

*tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor het splitsen van sociale huurwoningen*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	0	0

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het splitsen van sociale huurwoningen, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	-€ 6.600
Omwonenden of woningzoekenden	€ 3.300
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	-€ 2.000
Externe maatschappelijke opbrengst	-€ 5.300

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het splitsen van sociale huurwoningen, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	-€ 24.700
De betaalbaarheid van het wonen	€ 4.900

<sup>507</sup> In markten met een grote druk op kleinere woningen zullen de marktwaarderingen anders liggen.

De beschikbaarheid van passende woningen	€ 12.600
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 1.300
Het welzijn van bewoners	€ 2.500
Overige prestatievelden	-€ 2.000
Externe maatschappelijke opbrengst	-€ 5.400

tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het splitsen van sociale huurwoningen

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 18.400
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	(-€ 57.200) € 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 18.400
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	-€ 5.300
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	-€ 23.700
Kosten activiteit (F)	€ 107.500
Maatschappelijk rendement (E/F)	-22%

### Samenvoegen van sociale huurwoningen

Betreft het samenvoegen van twee huurwoningen. De aanpak omvat tevens een renovatie. Het eventueel tijdelijk niet beschikbaar zijn van de woningen alsmede de tijdelijke bezetting van een wisselwoning zijn buiten beschouwing gelaten. Kosten van verhuizing zijn wel meegenomen. De onttrekking van een sociale huurwoning leidt tot een verlies van een verhuisketen, vrijwel geheel ten koste van de doelgroep van beleid. Ook leidt samenvoeging tot hogere woonlasten.

Dominant in de berekening is de kwaliteitswinst, uitgedrukt in woningwaarde, als gevolg van het feit dat de woning na samenvoeging een veel hogere waarde heeft dan de oorspronkelijke woningen. In de waardering is – zoals we bij de woningsplitsing al naar voren brachten – de oppervlakte dominant.

Ook in dit bijzondere geval is het commerciële vermogenseffect sterk negatief, wat betekent dat in werkelijkheid een dergelijke ingreep in het commerciële segment niet zal plaatsvinden. Als bedrijfseconomisch offer wordt wederom de onrendabele top genomen (het vermogenseffect op basis van bedrijfswaardewaardering). De externe maatschappelijke opbrengst is onder de gegeven voorwaarden positief, dus samenvoeging is onder deze aannamen te overwegen.

tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor het samenvoegen van sociale huurwoningen

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	40	80

tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het samenvoegen van sociale huurwoningen, uitgesplitst naar stakeholder

Huurders	€ 34.000
Omwonenden of woningzoekenden	€ 3.400
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0

Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	-€ 2.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 35.400

tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het samenvoegen van sociale huurwoningen, uitgesplitst naar prestatievelid

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 50.300
De betaalbaarheid van het wonen	-€ 8.200
De beschikbaarheid van passende woningen	-€ 8.500
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 1.300
Het welzijn van bewoners	€ 2.500
Overige prestatieveliden	-€ 2.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 35.400

tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het samenvoegen van sociale huurwoningen

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 22.300
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	(-€ 104.900) € 0 <sup>508</sup>
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 22.300
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 35.400
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 13.100
Kosten activiteit (F)	€ 55.500
Maatschappelijk rendement (E/F)	24%

### Verkoop van huurwoningen

Verkoop van een sociale huurwoning leidt onder de gegeven aannamen tot een negatieve baat: er is geen sprake van een bedrijfseconomisch *offer* (het verschil tussen het commerciële en het beleidsconforme effect is nihil<sup>509</sup>), maar wel van een (beperkt) negatief maatschappelijk effect. Het bedrijfseconomisch gevolg voor de vermogenspositie op basis van bedrijfswaarde is echter sterk positief en leidt tot een kasstroom die aan het totale budget kan worden toegevoegd, waardoor andere activiteiten mogelijk gemaakt worden die tot een positief maatschappelijk rendement kunnen leiden.

tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor verkoop van huurwoningen

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	400	600

<sup>508</sup> Bij marktconform handelen zal deze activiteit achterwege blijven.

<sup>509</sup> Het betreft hier één verkochte sociale huurwoning. De marktwaarde hiervan is de waarde in lege staat, vrij van verplichtingen. De marktwaarde in verhuurde staat zal (in de woningmarkt van 2012) aanzienlijk lager zijn, maar heeft betrekking op de dispositie van een volledig complex, waarvan bij eigendomsoverdracht het overgrote deel nog verhuurd zal zijn. De lopende huurcontracten (met een relatief lage huur) zal de nieuwe eigenaar gestand moeten doen.

tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van verkoop van huurwoningen, uitgesplitst naar stakeholder

Huurders	-€ 8.900
Omwonenden of woningzoekenden	-€ 300
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	-€ 9.200

tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van verkoop van huurwoningen, uitgesplitst naar prestatieveld

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	-€ 11.800
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 2.600
Het welzijn van bewoners	€ 0
Overige prestatievelden	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	-€ 9.200

tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van verkoop van huurwoningen

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	€ 72.000
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 72.000
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 0
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	-€ 9.200
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	-€ 9.200
Kosten activiteit (F)	€ 50.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	-18%

### Renoveren van sociale huurwoningen

De externe maatschappelijke opbrengst van het renoveren van sociale huurwoningen is, onder de gegeven aannamen, hoger dan het economisch offer van de woningcorporatie waardoor de maatschappelijke opbrengst positief is. Daarbij is aangenomen dat de waarde van de kwaliteitsverbetering die door de huurders mogelijk ervaren wordt, door de woonlastenstijging als gevolg van huurverhoging deels ongedaan gemaakt wordt. Een lagere huurverhoging zou overigens weer leiden tot een groter bedrijfseconomisch offer.

Het al dan niet als opbrengst meerekenen van de marktwaardestijging van de woning als gevolg van de ingreep is een belangrijk discussiepunt. Weliswaar wordt met een gerealiseerde marktwaardestijging waarde gecreëerd, maar een belangrijk deel ervan zal 'dood' kapitaal blijven; dat deel wordt nooit in een kasstroom omgezet en/of zal niet renderen, omdat in de corporatiepraktijk de woning niet verkocht wordt en omdat de huur niet aan

de nieuwe marktwaardering wordt aangepast<sup>510</sup>. Een klein deel ervan zal echter wel in een kasstroom uitmonden. In deze studie is gekozen voor een vast percentage van 20% dat wel rendeert.

tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor het renoveren van sociale huurwoningen

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	2000	2500

tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het renoveren van sociale huurwoningen, uitgesplitst naar stakeholder

Huurders	€ 11.900
Omwonenden of woningzoekenden	€ 1.300
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	-€ 2.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 11.200

tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het renoveren van sociale huurwoningen, uitgesplitst naar prestatieveld

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 12.500
De betaalbaarheid van het wonen	-€ 3.100
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 1.300
Het welzijn van bewoners	€ 2.500
Overige prestatievelden	-€ 2.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 11.200

tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het renoveren van sociale huurwoningen

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 4.400
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 4.400
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 11.200
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 6.800
Kosten activiteit (F)	€ 30.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	23%

### Het fysiek toegankelijk maken van woningen

Betreft het fysiek toegankelijk maken van een sociale huurwoning voor huurders met een mobiliteitsbeperking. Hier worden naar keuze beperkte aanpassingen bedoeld, het zogenaamde opplussen en het realiseren van beperkte woningaanpassingen, of grootschaliger ingrepen zoals met name het bijplaatsen van liften. Aangenomen wordt dat de investering

<sup>510</sup> Dat laatste lijkt onder invloed van het regeerakkoord van Rutte II geen houdbare stelling meer, omdat het kabinetsvoorstel erin voorziet dat de hoogte van de maximaal toegestane huur afhankelijk wordt van de WOZ-waarde van de woning.

gepaard gaat met een bescheiden huurverhoging<sup>511</sup>. Tevens is er van uitgegaan dat het individuele aanpassingen betreft.

Er is geen rekening gehouden met eventuele kosten en / of opbrengsten voor zorginstellingen. Feitelijk zou dit wel moeten, omdat de exploitatie van het zorgaanbod verandert, indien een huurder met een mobiliteitsbeperking een verhuizing naar een woonzorgcomplex, een intramurale wooneenheid of een aanleunwoning uitstelt. Ten aanzien van de eventuele waardeestijging worden hier dezelfde uitgangspunten gehanteerd als bij het renoveren van een woning.

*tabel 1: Minimum en maximum voor het fysiek toegankelijk maken van woningen*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	350	550

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het fysiek toegankelijk maken van woningen, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 4.300
Omwonenden of woningzoekenden	€ 0
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 4.300

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het fysiek toegankelijk maken van woningen, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 1.000
De betaalbaarheid van het wonen	€ 800
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 2.500
Overige prestatievelden	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 4.300

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het fysiek toegankelijk maken van woningen*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 1.500
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 1.500
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 4.300
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 2.800
Kosten activiteit (F)	€ 5.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	56%

<sup>511</sup> In de praktijk zal deze vaak niet in rekening worden gebracht.

*Het extensiveren van het onderhoud*

De effecten van het intensiveren of extensiveren zullen doorgaans spiegelbeeldig zijn. De maatregel betreft in het geval van de testcorporatie het extensiveren van het onderhoud. De gekozen uitgangspunten en de berekening staan los van de vraag of er ten aanzien van het onderhoud een efficiëntievoordeel te behalen is. Extensiever onderhoud heeft effect op de kwaliteit van de woning en daarmee indirect op de levensduur, de bedrijfswaarde en de marktwaarde. Volgens de gekozen uitgangspunten wegen de minderkosten van onderhoud op tegen de minderopbrengst (lagere bedrijfswaarde en deels te realiseren lagere marktwaarde). De huurder ervaart minder woongenot. Ook de omwonenden van het complex waarvan de woning deel uitmaakt zullen een beperkt nadeel hebben van de mindere staat van onderhoud, omdat de uitstraling van het complex mogelijkserwijs zal verminderen (afhankelijk van de aard van het extra onderhoud). Ten aanzien van de eventuele waardeverandering als gevolg van meer of minder onderhoud worden hier voor de berekening dezelfde uitgangspunten gehanteerd als bij het renoveren van een woning. In het doorgerekende scenario is deze activiteit niet opgenomen.

*tabel 1: Minimum en maximum voor het extensiveren van het onderhoud*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	0	0

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het extensiveren van het onderhoud, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	-€ 1.000
Omwonenden of woningzoekenden	-€ 500
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	-€ 1.500

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het extensiveren van het onderhoud, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	-€ 1.000
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	-€ 500
Het welzijn van bewoners	€ 0
Overige prestatievelden	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	-€ 1.500

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het extensiveren van het onderhoud*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	€ 2.900
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	-€ 2.900

De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	-€ 1.500
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 1.400
Kosten activiteit (F)	€ 3.140
Maatschappelijk rendement (E/F)	45%

### *Het aanpassen van de huurprijs van de woning*

De maatregel betreft in dit geval louter het opwaarts bijstellen van de huurprijs. Een deel van de woningen zal na harmonisatie in het geliberaliseerde segment vallen (hier 50%)<sup>512</sup>. De maatregel heeft niet alleen gevolgen voor de woonlasten, maar ook voor de beschikbaarheid van huurwoningen in het sociale en het geliberaliseerde segment. Voor de berekening is ook hier van het verhuisketenmodel gebruik gemaakt. De maatregel heeft een naar verhouding bescheiden effect op de huurtoeslag: een deel van de woningen liberaliseert, waardoor het recht op huurtoeslag vervalt, een deel blijft in het sociale segment, maar wordt duurder, waardoor de huurtoeslaguitgaven toenemen.

*tabel 1: Minimum en maximum voor het aanpassen van de huurprijs van de woning*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	0	6000

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het aanpassen van de huurprijs van de woning, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	-€ 5.000
Omwonenden of woningzoekenden	-€ 700
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	-€ 5.700

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het aanpassen van de huurprijs van de woning, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	-€ 5.000
De beschikbaarheid van passende woningen	-€ 700
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 0
Overige prestatievelden	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	-€ 5.700

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van aanpassing van de huurprijs van de woning*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	€ 5.000
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 5.000
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 0
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	-€ 5.700

<sup>512</sup> Ook hier wordt aangenomen dat de maatregel op een geheel complex betrekking zal hebben.



Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid ( $E=D-C$ )	-€ 5.700
Kosten activiteit (F)	€ 0
Maatschappelijk rendement ( $E/F$ )	n.v.t.

### *Het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen*

Betreft het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen aan de woning. Uitgegaan wordt van een verbetering van de energieprestatie van 2 à 3 labelstappen (bijvoorbeeld van label E naar label B). Er is onderscheid gemaakt tussen de theoretische woonlastenbesparing en de feitelijke, in verband met het feit dat het woongedrag een deel van de theoretische besparing teniet zal doen (Menkveld et al, 2012). Tevens is er vanuit gegaan dat de maatregel geen levensduur-verlengende werking op het vastgoed heeft<sup>513</sup>. De uitkomst is in belangrijke mate afhankelijk van de stijging van energieprijzen en met name de gasprijs. Hier is aangenomen dat de prijs van aardgas met 2% boven inflatie zal (blijven) stijgen.

*tabel 1: Kengetallen voor het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen*

		<b>NCW (totaal)</b>
investeringskosten	€ 12.000	- € 12.000
verwachte levensduur van de woningen	€ 34	
theoretische verlaging bijkomende woonlasten per maand	€ 85	
percentage feitelijk te realiseren verlaging	55%	
boveninflatoire stijging energielasten in %	2%	
huurdersvoordeel totaal		€ 11.443
huurverhoging	€ 30	
NCW extra huurinkomsten / woonlasten		- € 5.653
marktwaaarde in verhuurde staat	€ 99.690	
marktwaaardestijging door maatregelen	5%	
te incasseren waardestijging		€ 997
welzijnseffect door hogere kwaliteit woning	€ 2.500	€ 2.500
waardering comfortverbetering		€ 997
besparing op m <sup>3</sup> gas per jaar	€ 600	
vermindering CO <sub>2</sub> -uitstoot in kg	€ 1080	
kosten per 1000 kg CO <sub>2</sub>	€ 60	
waarde verlaging CO <sub>2</sub> -uitstoot		€ 1.018

#### **Toelichting op tabel 1**

- De investeringskosten zijn gesteld op € 12.000. De betreffende woningen hebben een resterende exploitatietermijn (verwachte levensduur) van 34 jaar.
- De theoretische verlaging van de energielasten is gesteld op € 85 per maand, maar de feitelijke besparing komt uit op 55% van deze theoretische besparing (zie ook paragraaf 8.5.1.10). Uitgangspunt is verder dat de energielasten 2% boven inflatie stijgen. De uiteindelijke besparing voor de huurders is de NCW van alle besparingen over de verwachte levensduur van de woning. Deze NCW is € 11.443 (bij een discontovoet van 5,25%).

<sup>513</sup> Aangenomen mag worden dat in de praktijk energiebesparende maatregelen wel enige levensduurverlenging tot gevolg zal hebben, als gevolg van een beter binnenklimaat en een daarmee samenhangende geringere slijtage van bouwdeelen.

- Aangenomen is dat de testcorporatie een huurverhoging in rekening brengt van € 30 per maand. De NCW van alle huurverhogingsbedragen is € 5.653. Deze lasten voor de huurders zijn tevens extra inkomsten voor de woningcorporatie.
- De testcorporatie heeft tevens een baat bij de waardestijging van de woning als gevolg van de betere energieprestatie. De waardestijging is gesteld op 5% van de marktwaarde (vastgesteld op € 99.690). De marktwaardestijging telt slechts mee als kasstroom als de woning daadwerkelijk wordt verkocht; aangenomen is dat 20% van de woningen uiteindelijk verkocht wordt. De baat van de woningcorporatie is dan € 996.
- In totaal is het saldo (het bedrijfseconomisch offer) voor de testcorporatie: € 12.000 - € 5.653 - € 996 = € 5.350.
- Naast de baat als gevolg van lagere energielasten genieten huurders ook een baat als gevolg van comfortverbetering. Deze baat is gesteld op € 5.000 (gelijk aan de marktwaardestijging). Tevens is gesteld dat de huurders ook een positief welzijnseffect ervaren als gevolg van de kwaliteitsverbetering van de woning. Deze is gesteld op € 2.500.
- Het saldo voor de huurder is positief: besparing minus huurverhoging plus waarde comfortverbetering plus waarde welzijnseffect = (afgerond) € 13.300; verdeeld over de prestatievelden woonkwaliteit (€ 5.000), betaalbaarheid (€ 5.800) en welzijn (€ 2.500).
- De maatschappij als geheel kent tenslotte ook een baat, namelijk de waarde van de reductie van de CO<sub>2</sub>-uitstoot. Aangenomen is dat jaarlijks 600 m<sup>3</sup> gas wordt bespaard, wat jaarlijks een reductie van 1.080 kg CO<sub>2</sub>-uitstoot oplevert met een waarde van € 60 per ton. In totaal is deze baat € 1.018 (de NCW van alle jaarlijkse besparingen over de verwachte levensduur van de woning).

tabel 2: Minimum en maximum voor het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	3300	4300

tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen, uitgesplitst naar stakeholder

Huurders	€ 13.300
Omwonenden of woningzoekenden	€ 0
Gemeente(n)	€ 0
Coproductanten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 1.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 14.300

tabel 4: De externe maatschappelijke opbrengst van het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen, uitgesplitst naar prestatieveld

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 5.000
De betaalbaarheid van het wonen	€ 5.800
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 2.500
Overige prestatievelden	€ 1.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 14.300

*tabel 5: Het resulterende maatschappelijk rendement van het aanbrengen van energiebesparende voorzieningen*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	€ 5.300
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	-€ 5.300
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 14.300
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 9.000
Kosten activiteit (F)	€ 12.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	75%

### *Sociaal-maatschappelijke activiteiten*

Betreft personele inzet om in samenwerking met andere partijen activiteiten te organiseren om ontmoetingen tussen mensen te bevorderen. Een intensiever contact tussen buurtbewoners verbetert naar verwachting zowel de woningexploitatie en de leefbaarheid (door beter gedrag en correctie op afwijkend gedrag) als de maatschappelijke participatie (meer kans op werk, meer mantelzorg etc.). Van de verbetering van de leefbaarheid hebben zowel de huidige huurders, de woningcorporatie, de gemeente als omwonenden baat. Aangenomen is dat de woningcorporatie gedurende 4 jaar een functionaris in deeltijd aanstelt als liaisonmanager ten behoeve van bewoners en andere dienstverleners.

*tabel 1: Minimum en maximum voor het aantal sociaal-maatschappelijke activiteiten*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	6	12

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van sociaal-maatschappelijke activiteiten, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 45.500
Omwonenden of woningzoekenden	€ 24.900
Gemeente(n)	€ 70.500
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 140.900

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van sociaal-maatschappelijke activiteiten, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 70.400
Het welzijn van bewoners	€ 63.500
Overige prestatievelden	€ 7.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 140.900

tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van sociaal-maatschappelijke activiteiten

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	€ 23.400
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	-€ 23.400
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 140.900
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 117.500
Kosten activiteit (F)	€ 61.700
Maatschappelijk rendement (E/F)	190%

*Economische (buurt)activiteiten*

Betreft kleine eenmalige bijdragen aan de vitalisering van buurtwinkels en dorpscentra. Het maatschappelijk effect is uit te drukken in een beperkte waardestijging van het vastgoed. In dit geval heeft de woningcorporatie er niet voor gekozen om een structurele bijdrage aan de exploitatie van winkels en andere commerciële voorzieningen te leveren. Vanwege het eenmalige karakter van de bijdrage is het consumentensurplus en de waardestijging van de woningen in de omgeving (als gevolg van de verbetering of het tegengaan van verslechtering van het voorzieningenniveau) op een heel laag percentage gesteld.

tabel 1: Minimum en maximum voor het aantal economische (buurt)activiteiten

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	6	12

tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van economische (buurt)activiteiten, uitgesplitst naar stakeholder

Huurders	€ 2.900
Omwonenden of woningzoekenden	€ 6.100
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 9.000

tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van economische (buurt)activiteiten, uitgesplitst naar prestatieveld

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 9.000
Het welzijn van bewoners	€ 0
Overige prestatievelden	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 9.000

tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van economische (buurt)activiteiten

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 6.500
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 6.500
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 9.000
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 2.500
Kosten activiteit (F)	€ 7.500
Maatschappelijk rendement (E/F)	33%

### Fysieke maatregelen in het kader van de leefbaarheid

Betreft fysieke maatregelen aan de woonomgeving om de uitstraling te verbeteren, de overlast te beperken en/of (sociale) veiligheid te waarborgen. Te denken valt aan intensiever onderhoud en schoonmaak, betere verlichting, beter straatmeubilair etc.; in totaal een bedrag van € 200.000 gedurende een jaar. De kosten omvatten tevens de kosten van voorlichting, begeleiding etc. (3,5 fte). Verder wordt aangenomen dat ca. 2500 woningen zich in invloedssfeer van de maatregel bevinden.

De opbrengst (kostenbesparing voor de woningcorporatie) wordt geschat op ca. € 60 per jaar per woning (ca. 5%), gedurende het jaar van het project. Ook de gemeente heeft enige baat bij de maatregel als gevolg van besparingen op onderhoud en toezicht.

tabel 1: Minimum en maximum voor het aantal fysieke maatregelen in het kader van de leefbaarheid

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	0	2

tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van fysieke maatregelen in het kader van de leefbaarheid, uitgesplitst naar stakeholder

Huurders	€ 68.900
Omwonenden of woningzoekenden	€ 122.000
Gemeente(n)	€ 5.000
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 195.900

tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van fysieke maatregelen in het kader van de leefbaarheid, uitgesplitst naar prestatieveld

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 190.900
Het welzijn van bewoners	€ 0
Overige prestatievelden	€ 5.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 195.900

tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van fysieke maatregelen in het kader van de leefbaarheid

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 117.900
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 117.900
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 195.900
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 78.000
Kosten activiteit (F)	€ 392.500
Maatschappelijk rendement (E/F)	20%

#### *Het bevorderen van het zelfstandig wonen van mensen met beperkingen*

Betreft het doen van onderzoek en het bieden van informatie over zorgvoorzieningen voor senioren. Door betere voorlichting zal een beperkt aantal senioren (nog) niet verhuizen. Aanname is dat ca. 10% van het totaal aantal mutaties in een jaar (ca. 2.000) betrekking heeft op 65-plussers. En voorts dat – per gerealiseerd project – 4,5% van deze groep 65-plussers zal afzien van verhuizen als gevolg van betere informatie. Dat laatste komt neer op 9 huishoudens per project. Deze aantallen zijn nog niet aan de praktijk getoetst. Het langer in de eigen woning blijven wonen heeft een negatief effect op de doorstroming in de woningvoorraad, maar een, in waarde vergelijkbaar, positief effect op het welbevinden van de senior die niet hoeft te verhuizen. Het zelfstandig blijven wonen impliceert doorgaans woningaanpassingen die zowel voor de woningcorporatie als voor de gemeente kosten opleveren. Verder is aangenomen dat aan de kant van de zorg er per saldo sprake is van vermeden kosten, omdat thuiszorg – vooral als gevolg van de inzet van mantelzorgers – goedkoper aangeboden kan worden dan intramurale zorg (De Argumentenfabriek, 2012). De mogelijke bijdragen van mantelzorgers is gesteld op ca. € 5.400 per cliënt (€ 11 per uur). Eventuele andere vermeden kosten zijn buiten beschouwing gelaten evenals het mogelijk negatief effect voor mantelzorgers<sup>514</sup>. Onder de gegeven aannamen is de maatregel maatschappelijk net wel rendabel (de opbrengst is iets groter dan het bedrijfseconomisch offer).

tabel 1: Minimum en maximum voor het aantal activiteiten in het kader van het bevorderen van het zelfstandig wonen van mensen met beperkingen

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	5	10

<sup>514</sup> In de literatuur worden inkomensterugval (als gevolg van een hoger aandeel parttime werken) en stress genoemd.

tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het bevorderen van het zelfstandig wonen van mensen met beperkingen, uitgesplitst naar stakeholder

Huurders	€ 26.100
Omwonenden of woningzoekenden	-€ 26.100
Gemeente(n)	-€ 45.000
Coproducenten	€ 48.600
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 3.600

tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het bevorderen van het zelfstandig wonen van mensen met beperkingen, uitgesplitst naar prestatieveld

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	-€ 26.100
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 26.100
Overige prestatievelden	€ 3.600
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 3.600

tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het bevorderen van het zelfstandig wonen van mensen met beperkingen

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 2.500
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 2.500
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 3.600
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 1.100
Kosten activiteit (F)	€ 13.500
Maatschappelijk rendement (E/F)	8%

### Ontmoeting tussen bewoners bevorderen

Betreft onder andere de samenwerking met vrijwilligersorganisaties, het bijdragen aan ontmoetingsplekken, vervoer op maat etc. Beoogd effect is het doorbreken van isolement / eenzaamheid van bewoners en het vergroten van hun zelfredzaamheid. Het effect is echter niet goed te meten. Wellicht is een beperkt hogere levensverwachting een afgeleid effect van het bevorderen van sociale contacten (zie ook Barelds et al, 2010). We stellen dat, per project, bij 4 mensen de levensduurverwachting met 0,5 jaar toeneemt en we stellen de waarde van een jaar extra leven op € 25.000 (0,5 QALY; zie Sunstein, 2003). De bijdrage van de woningcorporatie stellen we op 20% van de totale projectkosten.

Onder deze aannamen is de externe maatschappelijke opbrengst groot. De toename van de levensduurverwachting als gevolg van de beoogde activiteit en het aantal mensen waarop deze toename betrekking heeft, zijn allesbepalend voor de uitkomst. Indien het aantal mensen dat een positief effect ondervindt kleiner is dan 3, wordt de uiteindelijke opbrengst

negatief. De waarde van een jaar extra leven is hier, gegeven de verschillende aannamen die in de literatuur genoemd worden, relatief laag.

*tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor het aantal activiteiten in het kader van het bevorderen van ontmoeting tussen bewoners*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	0	2

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het bevorderen van ontmoeting tussen bewoners, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 50.000
Omwonenden of woningzoekenden	€ 0
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	-€ 26.000
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 24.000

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het bevorderen van ontmoeting tussen bewoners, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 50.000
Overige prestatievelden	-€ 26.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 24.000

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het bevorderen van ontmoeting tussen bewoners*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 6.500
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 6.500
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 24.000
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 17.500
Kosten activiteit (F)	€ 32.500
Maatschappelijk rendement (E/F)	54%

### *Signaleren en doorzetten van zorgvragen*

Betreft het signaleren van zorg- of hulpvragen 'achter de voordeur' en het doorzetten van deze vragen naar hulpverlenende instanties. De zorg- en hulpvragen kunnen zeer uiteenlopend van aard zijn (vereenzaming, huiselijk geweld, ziekte etc.). De kosten voor de woningcorporatie betreffen hier opleiding en tijdsbesteding van de eigen medewerkers. Als aannamen gelden: de opleidingskosten belopen per project in totaal € 20.000. De tijdsbesteding kost per project € 15.000. Het project bestrijkt 500 woningen. Per project worden 10



mensen succesvol doorverwezen. Indien het aantal mensen dat een positief effect ondervindt kleiner is dan 8, wordt de uiteindelijke opbrengst negatief. Het maatschappelijk effect is uit te drukken in QALY's (zie vorig paragraaf<sup>515</sup>). De kosten die de overige partijen maken belopen, wordt aangenomen, € 8.000 per dossier.

*tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor het aantal casussen van het signaleren en doorzetten van zorgvragen*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	0	2

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het signaleren en doorzetten van zorgvragen, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 125.000
Omwonenden of woningzoekenden	€ 0
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	-€ 80.000
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 45.000

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het signaleren en doorzetten van zorgvragen, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 125.000
Overige prestatievelden	-€ 80.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 45.000

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het signaleren en doorzetten van zorgvragen*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 35.000
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 35.000
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 45.000
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 10.000
Kosten activiteit (F)	€ 115.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	9%

### *Het realiseren van stage- en leerwerkplekken*

Betreft het beschikbaar stellen of regelen van stageplaatsen, werkervaringsplaatsen etc. ten behoeve van huurders. De bijdrage van de woningcorporatie is gemiddeld € 2.000 per project. Het beoogde effect is het verhogen van de kansen op de arbeidsmarkt. Aangenomen is dat per gecreëerde plaats iemand 10% extra kans heeft om betaald werk te vinden. Aange-

<sup>515</sup> Ook hier geldt een verlenging van de levensduurverwachting van 0,5 jaar.

nomen wordt dat die persoon 1 jaar eerder werk vindt. De resulterende besparing op de te verlenen uitkering is ca. € 15.000. De persoon in kwestie ontvangt als gevolg van het verkrijgen van betaald werk € 5.000 extra inkomen.

Over de succesfactor is (nog) niets bekend. De succesfactor moet – gegeven de aannamen – tenminste 10% zijn om de investering maatschappelijk te laten renderen.

*tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor het aantal activiteiten in het kader van het realiseren van stage- en leerwerkplekken*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	4	8

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het realiseren van stage- en leerwerkplekken, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 1.000
Omwonenden of woningzoekenden	€ 0
Gemeente(n)	€ 3.000
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 4.000

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het realiseren van stage- en leerwerkplekken, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 1.000
Overige prestatievelden	€ 3.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 4.000

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het realiseren van stage- en leerwerkplekken*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 2.000
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 2.000
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 4.000
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 2.000
Kosten activiteit (F)	€ 2.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	100%

### *Het begeleiden van huurders naar het arbeidsproces*

Betreft bijdragen van de woningcorporatie aan activiteiten in het sociale domein om de arbeidsparticipatie van huurders te bevorderen. Arbeidsparticipatie leidt er toe dat de huurder niet financieel afhankelijk is van een overheidsuitkering of financiële hulp van derden. Het beoogde effect van de maatregel is het verhogen van de kansen van huurders

op de arbeidsmarkt. Aangenomen is dat per project minstens één persoon betaald werk vindt. De resulterende besparing op de te verlenen uitkering is ca. € 15.000 per persoon. Hij / zij ontvangt als gevolg van het verkrijgen van betaald werk € 5.000 extra inkomen. Over de succesfactor is (nog) niets bekend. Per project moet – gegeven de aannamen – minstens 1 persoon met succes naar betaald werk begeleid worden om de investering maatschappelijk te laten renderen. Het rendement neemt sterk toe indien meer personen aan betaald werk geholpen worden.

*tabel 1: minimum en maximum aantallen voor het aantal activiteiten in het kader van het begeleiden van huurders naar het arbeidsproces*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	4	8

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het begeleiden van huurders naar het arbeidsproces, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 5.000
Omwonenden of woningzoekenden	€ 0
Gemeente(n)	€ 15.000
Coproducenten	-€ 7.500
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 12.500

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het begeleiden van huurders naar het arbeidsproces, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 5.000
Overige prestatievelden	€ 7.500
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 12.500

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het begeleiden van huurders naar het arbeidsproces*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 7.500
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 7.500
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 12.500
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 5.000
Kosten activiteit (F)	€ 15.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	33%

### *Het bijdragen aan onderwijsfaciliteiten voor huurders*

Betreft bijdragen van de woningcorporatie aan betere onderwijsfaciliteiten die de kansen van huurders op een betaalde baan vergroten. Ten aanzien van de beoogde effecten en mogelijk succes van de maatregel geldt hetzelfde als in de beide vorige paragrafen aangegeven is.

Per project moeten – gegeven de aannamen – minstens 2 personen met succes naar betaald werk begeleid worden om de investering maatschappelijk te laten renderen. Het rendement neemt ook in dit geval sterk toe indien meer personen aan betaald werk geholpen worden.

*tabel 1: Minimum en maximum aantallen voor het aantal activiteiten in het kader van het bijdragen aan onderwijsfaciliteiten voor huurders*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	2	4

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het bijdragen aan onderwijsfaciliteiten voor huurders, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 10.000
Omwonenden of woningzoekenden	€ 0
Gemeente(n)	€ 30.000
Coproducenten	-€ 24.000
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 16.000

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het bijdragen aan onderwijsfaciliteiten voor huurders, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 0
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 10.000
Overige prestatievelden	€ 6.000
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 16.000

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het bijdragen aan onderwijsfaciliteiten voor huurders*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 8.000
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 8.000
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 16.000
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 8.000
Kosten activiteit (F)	€ 32.000
Maatschappelijk rendement (E/F)	25%

### *Het bij huurders stimuleren van energiebesparend gedrag*

Betreft activiteiten in het kader van meer bewustwording bij huurders van het belang van duurzaamheid en meer in het bijzonder energiebesparing en de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot. Beoogd effect onder huurders is een aanpassing van het gedrag met betrekking tot stoken, luchten etc. De feitelijke besparing is gemiddeld 50 à 60% van de theoretische besparing na isolatie (zie paragraaf 8.5.1.10). Het streven is om dit percentage te verhogen tot 75%. De theoretische besparing op stookkosten bij het beoogde investeringsprogramma is (hier aangenomen) € 85. Een extra feitelijke besparing van 20%punt levert per woning per maand een bedrag van € 17 op. Aangenomen is dat het project op 100 woningen betrekking heeft, waarbij 3% van de huurders het gedrag daadwerkelijk aanpast. Per saldo is de maatschappelijke baat groot. Onder deze aannamen dient minstens 3% van de benaderde bewoners het woongedrag aan te passen.

*tabel 1: minimum en maximum aantallen voor het aantal activiteiten in het kader van het bij huurders stimuleren van energiebesparend gedrag*

	Minimum	Maximum
Aantal activiteit-eenheden	5	10

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het bij huurders stimuleren van energiebesparend gedrag, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 9.600
Omwonenden of woningzoekenden	€ 0
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	€ 40
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 9.600

*tabel 3: De externe maatschappelijke opbrengst van het bij huurders stimuleren van energiebesparend gedrag, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 0
De betaalbaarheid van het wonen	€ 9.600
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 0
Overige prestatievelden	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 9.600

*tabel 4: Het resulterende maatschappelijk rendement van het bij huurders stimuleren van energiebesparend gedrag*

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	-€ 7.500
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 0
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 7.500
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 9.600
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 2.100

Kosten activiteit (F)	€ 7.500
Maatschappelijk rendement (E/F)	28%

### *Het ongewijzigd doorexploiteren van de bestaande woningportefeuille*

Deze activiteit betreft het doorexploiteren van de bestaande woningvoorraad exclusief de woningen die voor een (des)investering in aanmerking komen. Het verschil tussen de marktwaarde en de bedrijfswaarde wordt veroorzaakt door een lagere huurprijs (impliciete objectsubsidie), hogere beheerlasten, hogere onderhoudslasten, het verschil tussen de getaxeerde eindwaarde na 15 jaar enerzijds en het verschil tussen de bedrijfswaarde bij einde levensduur en na die na 15 jaar anderzijds en het achterwege laten van uitponding. Voor de maatschappelijke effecten tellen de verandering van huur en van beheer- en onderhoudskosten mee.

Gemakshalve hanteren we hier het uitgangspunt dat het verschil tussen de feitelijke kosten van beheer en onderhoud en de marktconforme kosten (op basis van algemene kengetallen) volledig ten gunste komt aan de kwaliteit van vastgoed en dienstverlening en derhalve niet het gevolg is van een inefficiënte bedrijfsvoering. Onderzoek laat evenwel zien dat dit uitgangspunt niet goed houdbaar is (CFV, 2005 en 2006).

Het bedrijfseconomisch offer dat gepaard gaat met het doorexploiteren van de woning is volgens deze methodiek in principe gelijk aan de maatschappelijke waarde die gecreëerd wordt in de vorm van een grotere betaalbaarheid, een hogere kwaliteit van woning en dienstverlening en een groter beschikbaarheid van woningen. Per saldo wordt er geen waarde toegevoegd. Voor het rekenmodel betekent dat, dat deze activiteit geen aanspraak maakt op het beschikbare budget (maar uiteraard wel voor het financieel rendement zorgt waarvan het budget is afgeleid). Het aantal door te exploiteren woningen is afhankelijk van de aantallen die voor de overige activiteiten berekend worden.

*tabel 1: De externe maatschappelijke opbrengst van het ongewijzigd doorexploiteren van de bestaande woningportefeuille, uitgesplitst naar stakeholder*

Huurders	€ 36.500
Omwonenden of woningzoekenden	€ 0
Gemeente(n)	€ 0
Coproducenten	€ 0
Overige lokale stakeholders	€ 0
De maatschappij als geheel	-€ 6.600
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 29.900

*tabel 2: De externe maatschappelijke opbrengst van het ongewijzigd doorexploiteren van de bestaande woningportefeuille, uitgesplitst naar prestatieveld*

De kwaliteit van de woningvoorraad	€ 14.100
De betaalbaarheid van het wonen	€ 15.800
De beschikbaarheid van passende woningen	€ 0
De kwaliteit van de fysieke en sociale leefomgeving	€ 0
Het welzijn van bewoners	€ 0

Overige prestatievelden	€ 0
Externe maatschappelijke opbrengst	€ 29.900

tabel 3: Het resulterende maatschappelijk rendement van het ongewijzigd doorexploiteren van de bestaande woningportefeuille

Het vermogenseffect op basis van de bedrijfswaarde (A)	€ 0
Het vermogenseffect op basis van marktconform handelen (B)	€ 29.900
Het bedrijfseconomisch offer (C=B-A)	€ 29.900
De externe maatschappelijke opbrengst per activiteit-eenheid (D)	€ 29.900
Het saldo tussen offer en opbrengst per activiteit-eenheid (E=D-C)	€ 0
Kosten activiteit (F)	€ 36.560
Maatschappelijk rendement (E/F)	0%

## Conclusies

Het allocatiemodel levert een bijdrage aan de afweging en besluitvorming met betrekking tot de allocatie van middelen. De bijdrage betreft in eerste instantie vooral het inzicht in het maatschappelijk rendement van de afzonderlijke activiteiten. Dit inzicht kan op zichzelf al verrassend worden gevonden. Zo is het investeren in nieuwbouw van sociale huurwoningen uit oogpunt van maatschappelijk rendement, onder de gegeven uitgangspunten, niet aanbevelenswaardig. Hierbij kan de kanttekening geplaatst worden dat bij een niet-lineaire rekentechniek de uitkomst minder voorspelbaar is. Het is immers aannemelijk dat de toevoeging van een woning net boven het opgegeven minimum aantal uit oogpunt van kwaliteitstoevoeging en vergroting van de beschikbaarheid een gunstiger maatschappelijk rendement laat zien dan een toevoeging in de buurt van het opgegeven maximum. Van de vastgoed gerelateerde activiteiten laten samenvoegingen van woningen, renovaties, woningaanpassingen en energiebesparende maatregelen het hoogste, positieve, maatschappelijk rendement zien.

Het maatschappelijk rendement van alle niet-vastgoed gerelateerde maatregelen is positief, zodat de allocatie in dit geval steeds de opgegeven maximum aantallen als uitkomst geeft.

De uitkomsten moeten met de nodige voorzichtigheid benaderd worden. De rekenkundige uitkomsten zijn in veel gevallen immers onzeker. In een aantal gevallen kan een positief maatschappelijk resultaat gemakkelijk omslaan in een negatief en omgekeerd.

Op basis van dit inzicht per activiteit kan de woningcorporatie al een redelijke inschatting maken van de optimale allocatie, indien althans vooraf realistische financiële en inhoudelijke restricties in de vorm van maximum en minimum aantallen per activiteit zijn bepaald. Indien een activiteit een hoog maatschappelijk rendement laat zien, zal het berekende aantal in de richting van het maximum liggen en mutatis mutandis. De inhoudelijke restricties zullen doorgaans geënt zijn op eisen die voortvloeien uit de capaciteit van de organisatie en op lopende verplichtingen zoals prestatieafspraken en voorafgaand woningmarktonderzoek.

In de situatie van de testcorporatie is het beschikbare budget zo hoog dat in de rekensom voor alle maatschappelijk positief renderende activiteiten het maximum aantal kan worden gerealiseerd, zonder dat verkoop of huurverhoging noodzakelijk is. Deze uitkomst suggereert een discussie over de besteding van het budgetoverschot, ware het niet dat het kasstroomeffect van het optimale activiteitenprogramma niet bekend is (zie ook noot 499). Hierbij is wel de kanttekening op zijn plaats dat de voorgenomen aantallen sloop, nieuwbouw en verkoop bescheiden zijn ten opzichte van de realisaties in de recente periode (2009-2012).

De situatie bij de testcorporatie is voor een aanzienlijk deel van de woningcorporatiesector zeker niet exemplarisch (CFV, 2012). Om die reden is de berekening ook gemaakt met een aanzienlijk lager budget als uitgangspunt. Deze alternatieve berekeningen laten zien dat bij een (aanzienlijk) lager budget de extra opbrengsten van verkoop en huurverhoging nodig zijn om een maatschappelijk optimum te vinden. Uiteindelijk zal ten aanzien van een aantal positief renderende niet-vastgoed gerelateerde activiteiten het maximum aantal ook niet meer realiseerbaar zijn.

Ten aanzien van het allocatiemodel zelf is een aantal verbeterpunten genoemd. De belangrijkste zijn:

- Het opnemen van een niet-lineaire rekenkern in plaats van een lineaire;
- Het toevoegen van een kasstroomprognose;
- Het gelijk trekken van zichtperioden bij de NCW-berekeningen (zie o.a. noot 504);
- Het toevoegen van de mogelijkheid om koopgarantwoningen op te nemen;

Voorts is de constatering vanuit het gebruik dat de Excel-omgeving ongeschikt is om een zekere mate van flexibiliteit te bieden aan de gebruiker, bijvoorbeeld met betrekking tot het zelf definiëren van de verschillende activiteiten.



**Restricties t.b.v. de allocatie**

Activiteiten	Ondergrens	Bovengrens
Sloop en vervangende nieuwbouw sociale huur	47	87
Sloop en vervangende nieuwbouw commercieel	0	0
Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw commercieel	30	70
Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw met sociale huur	640	1180
Uitbreiding woningvoorraad door nieuwbouw met studentenwoningen	0	0
Aankoop van bestaande particuliere koop- en huurwoningen	0	20
Splitsen van woningen	0	0
Samenvoegen van woningen (van 2 naar 1)	20	40
Verkoop van sociale huurwoningen (lege staat)	0	500
Renoveren sociale huurwoningen	6215	7215
Fysiek toegankelijk maken sociale huurvoorraad (nultreden)	350	550
Intensiveren (of extensiveren) van het onderhoud	0	0
Prijsaanpassing (nieuw huurbeleid)	0	6000
Energiebesparende maatregelen aanbrengen	3900	4900
Leefbaar 1: Sociaal maatschappelijke activiteiten	6	12
Leefbaar 2: Economische activiteiten	6	12
Leefbaar 3: Fysieke maatregelen	1	2
Welzijn/zorg 1: Bevorderen zelfstandig wonen (aanbod diensten)	5	10
Welzijn/zorg 2: Ontmoeting bevorderen	1	2
Welzijn/zorg 4: Signaleren en doorzetten zorgvragen	1	2
Werken & leren 1: Stage- en leerwerkplekken	4	8
Werken & leren 2: Begeleiding in het arbeidsproces	4	8
Werken & leren 3: Begeleiding in het onderwijsproces	2	4
Duurzaamheid: bewustwording stimuleren	5	10

**Algemene kengetallen m.b.t. de allocatie bij de testcorporatie**

<b>Kengetallen</b> (bedragen d.d. 01-01-2013)	
<b>Bestaande voorraad</b>	
ondergrens omvang sociale huurvoorraad aan eind van de zichtperiode	21.800
netto huur per woning per maand gemiddeld; sociale huur	€ 459
netto huur per woning per maand gemiddeld; markthuur	€ 543
bedrijfswaarde voor ingreep	€ 48.000*
marktwaarde in verhuurde staat voor ingreep	€ 99.690
leegwaarde	€ 122.000
winst bij commerciële exploitatie MVG 1	1%
<b>Nieuwbouw woningen</b>	
stichtingskosten sociaal	€ 180.000
stichtingskosten markt	€ 235.000
bedrijfswaarde sociaal bij oplevering	€ 100.000
marktwaarde lege staat bij oplevering sociaal	€ 185.000
marktwaarde lege staat bij oplevering markt	€ 240.000
netto huur per woning per maand gemiddeld; sociale huur	€ 538
netto huur per woning per maand gemiddeld; markthuur	€ 756
<b>Overig</b>	
aandeel huurtoeslaggerechtigden	30%
gemiddelde huurtoeslag in de bestaande voorraad	€ 175
gemiddelde huurtoeslag in nieuwbouw	€ 275
gemiddelde woonduur	12,5
mutatiegraad	8,3%
maximaal aantal mutaties	1.858
geschatte levensduur bestaande complexen	34
gemiddelde exploitatieduur nieuwe complexen	25
marktwaarde (leegwaarde) van omliggende woningen	€ 130.000
consumentensurplus in verhuisketen	5%
deel als directe opbrengst te incasseren van marktwaaardestijging sociale huur	20%

\* De bedrijfswaarde zoals door het CFV opgegeven

